MONIKA GRUBBAUER, JOSCHA METZGER (HG.)

WOHNEN IN HAMBURG

AKTEURE, INSTRUMENTE UND KONFLIKTFELDER

[transcript] Interdisziplinäre Wohnungsforschung

Monika Grubbauer, Joscha Metzger (Hg.)
Wohnen in Hamburg

Interdisziplinäre Wohnungsforschung | Band 6

Editorial

Die Schriftenreihe **Interdisziplinäre Wohnungsforschung** versammelt Beiträge aus Architektur, Geographie, Geschichtswissenschaft, Ökonomie, Planungswissenschaften, Politikwissenschaft und Soziologie, die sich in interdisziplinärer Weise mit der Wohnraumversorgung auseinandersetzen. Im Zentrum steht hierbei das widersprüchliche Verhältnis von Wohnraum als Grundbedürfnis und als Ware, dem ein komplexes Wechselspiel aus gesellschaftlicher Steuerung und Regulierung, sozialen Praktiken, räumlichen Materialisierungen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zugrunde liegt. Ziel der Reihe ist die Zusammenführung fächerübergreifender Untersuchungen, die sich einerseits mit den theoretischen und konzeptionellen Fragestellungen und andererseits mit den historischen und aktuellen Transformationsprozessen der Wohnraumversorgung auseinandersetzen.

Die Integration der Wohnungsforschung wird durch das interdisziplinäre Herausgebergremium der Reihe vorangetrieben.

Ansprechpartnerinnen bei Interesse an der Publikation in dieser Reihe sind Barbara Schönig und Lisa Vollmer.

Monika Grubbauer, geb. 1975, ist Professorin für Geschichte und Theorie der Stadt an der HafenCity Universität Hamburg. Sie ist Sprecherin des DFG-geförderten Graduiertenkollegs »Urban future-making« und lehrt und forscht zu internationaler Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik.

Joscha Metzger, geb. 1983, arbeitet bei Stattbau Hamburg im Bereich Projektentwicklung und Baubetreuung. Er ist Lehrbeauftragter für wohnungspolitische Themen an der Universität Hamburg und der HafenCity Universität Hamburg und hat am Institut für Geographie der Universität Hamburg promoviert.

Monika Grubbauer, Joscha Metzger (Hg.)

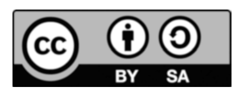
Wohnen in Hamburg

Akteure, Instrumente und Konfliktfelder

[transcript]

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des waterfront e.V. und
der Mara & Holger Cassens-Stiftung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.



Erschienen 2023 im transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld
Lektorat: Birgit Albrecht, Helen Bauerfeind
Korrektorat: Monika Grubbauer, Joscha Metzger, Julia Rosner
Übersetzer: Andreas Bredenfeld
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
https://doi.org/10.14361/9783839467299
Print-ISBN: 978-3-8376-6729-5
PDF-ISBN: 978-3-8394-6729-9
Buchreihen-ISSN: 2702-248X
Buchreihen-eISSN: 2702-9565

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Inhalt

Stadtentwicklungsdynamiken und Akteure der Wohnungsversorgung

Strategien und Instrumente der Wohnungspolitik

Konfliktfelder und aktuelle Auseinandersetzungen um das Wohnen in der Stadt

Danksagung

Der vorliegende Band ist durch die engagierte Mitarbeit und Hilfe von Menschen entstanden, bei denen wir uns herzlich bedanken wollen. Allen voran bedanken wir uns bei den Autor*innen, die mit ihren Texten zur interdisziplinären Vielfalt und inhaltlichen Qualität beigetragen haben, sowie den Interviewpartner*innen des Praxisgesprächs, die uns aus ihrer beruflichen bzw. aktivistischen Expertise heraus einen aktuellen Einblick in die Debatten der Hamburger Wohnungspolitik und Stadtentwicklung gewährt haben.

Dem transcript Verlag und den Herausgeber*innen der Reihe »Interdisziplinäre Wohnungsforschung« danken wir sehr für die Aufnahme unseres Sammelbandes in ihr Programm sowie die gelungene Zusammenarbeit bei der Umsetzung und Veröffentlichung. Den Lektorinnen Birgit Albrecht und Helen Bauerfeind danken wir ebenso wie dem Übersetzer Andreas Bredenfeld für die hervorragende sprachliche Überarbeitung, Genauigkeit und Geduld.

Den studentischen Hilfskräften am Arbeitsgebiet Geschichte und Theorie der Stadt der HafenCity Universität Hamburg (HCU), Paula Haentjes, Bruno Koeltzsch, Katharina Kudravzev und Julia Rosner, danken wir sehr für engagierte Recherchen und redaktionelle Mitarbeit.

Einen besonderen Dank möchten wir unseren kritischen Leser*innen Tobias Behrens, Matthias Bernt, Johanna Hoerning, Rosi Oltmann, Sebastian Schipper, Anne Vogelpohl und Lisa Vollmer für Anmerkungen, inhaltliche Einordnungen und Anregungen aussprechen. Vielen Dank für Eure Bereitschaft, den Arbeitsprozess am Buch zu unterstützen!

Da auch wissenschaftliche Publikationen neben Aufmerksamkeit und Zeit zu ihrer Verwirklichung finanzielle Ressourcen erfordern, bedanken wir uns außerdem ganz ausdrücklich bei der Mara und Holger Cassens-Stiftung sowie bei waterfront e. V., dem Förderverein der HCU, für ihre Förderung des Buchprojekts. Sehr herzlich danken wir auch den Kolleginnen Katharina Manderscheid, Sabine Stövesand und Renée Tribble für anteilige Kostenübernahme.

Wohnen in Hamburg:
Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis

1. Einleitung: Wohnungsfrage und Wohnungsforschung
Was lässt sich am Beispiel Hamburg lernen?

Monika Grubbauer und Joscha Metzger

Hamburg als Fallbeispiel der Wohnungsforschung

Im März 2011 hob der neu gewählte Erste Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Olaf Scholz, hervor, dass in seiner Regierungszeit Wohnen und Stadtentwicklung »ins Zentrum der Senatspolitik« gestellt werden sollen (BFHH 2011: 36). Dieser Ankündigung waren mehrere Jahre öffentlicher Debatten und Proteste vorausgegangen. Insbesondere die Gründung des Netzwerks »Recht auf Stadt« und die erfolgreiche Besetzung des Gängeviertels machten einen verbreiteten Unmut über steigende Wohnungs- und Mietpreise, Gentrifizierung und Verdrängung deutlich (Twickel 2010; Boeing 2015). Die Wohnungsfrage ist seitdem aus der politischen und öffentlichen Debatte in Hamburg nicht wegzudenken. Zivilgesellschaftliche Initiativen, die linke politische Opposition ebenso wie die Mietervereine kommen häufig mit ihrer Kritik an den virulenten und seit über zehn Jahren weitgehend ungelösten Problemen der Wohnungsversorgung zu Wort. Ebenso häufig gibt es Medienberichte, welche die städtische Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik loben: »Hamburg als Vorbild für Wohnungspolitik« titelte beispielsweise der NDR im Januar 2022 anlässlich des Besuchs von Bundesbauministerin Klara Geywitz in der Hansestadt (NDR 2022). Der kooperative Politikansatz und das »Bündnis für das Wohnen« zwischen Senat und Wohnungswirtschaft gelten vielen Beobachter*innen als beispielhaft für andere Bundesländer und für die Bundespolitik (Hoffmann 2022; Knödler 2022).

In der wissenschaftlichen Forschung werden die Situation der Wohnungsversorgung, die mediale Debatte und die wohnungspolitische Entwicklung in Hamburg aufmerksam verfolgt. Dennoch liegen bisher nur einzelne Arbeiten zur Analyse und wissenschaftlichen Einordnung vor, vielfach in Form von Fachartikeln oder von Abschluss- und Qualifizierungsarbeiten. Der vorliegende Sammelband »Wohnen in Hamburg« will diese Forschung in ihrer interdisziplinären Breite sichtbar machen und eine praxisbezogene Darstellung und theoriegeleitete kritische Analyse der Wohnungspolitik und Stadtentwicklung in Hamburg bieten. Der Fokus unseres Bandes liegt auf der Untersuchung der Akteure, Instrumente und Konfliktfelder, die in diesem Handlungs-

feld sichtbar und wirksam werden. Damit schließen wir an eine seit einigen Jahren in Deutschland rege betriebene Forschung an, in der wohnungsbezogene Fragestellungen und Transformationsprozesse in der Wohnraumversorgung aus interdisziplinärer Perspektive untersucht werden (Schönig/Kadi/Schipper 2017; Rink/Egner 2020; Schönig/Vollmer 2020).

Im Kontext der bundesweiten Stadt- und Wohnungsforschung zeichnet sich der vorliegende Band durch den Fokus auf eine Stadt aus und ermöglicht so eine thematische Vielfalt, Tiefe in der Analyse und Breite in der Darstellung der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Solcherart umfassende Einzelstudien sind bisher die Ausnahme in der deutschen Forschungslandschaft (vgl. Rink/Egner 2020a: 30ff.). Auch in der jüngeren internationalen Forschung wird vermehrt auf die Bedeutung der lokal- und regionalpolitischen Kontexte als Arenen der wohnungspolitischen Aushandlung verwiesen und es werden entsprechende Forschungsbedarfe abgeleitet (Balmer/Gerber 2018; Granath Hansson 2019; Matznetter 2020; Wijburg 2021). Hintergrund ist die zweifache Desintegration der nationalen Wohnungsmärkte: Zum einen haben übergreifende globale Prozesse an Bedeutung gewonnen, zum anderen lassen sich zunehmende Divergenzen im Hinblick auf lokale Akteurskonstellationen und Wohnungsbestände erkennen (Stephens 2020a, 2020b). Deshalb werden in der internationalen Debatte die Grenzen der Wohnungsforschung, die sich an nationalen wohlfahrtsstaatlichen Regimen orientiert, seit längerem intensiv diskutiert (Allen 2006; Lennartz 2011; Dewilde 2017; Ball 2020). Im deutschen Kontext ist eine zentrale offene Frage, ob die Handlungskompetenzen der Kommunen und Länder gegenwärtig ausreichen und diesen die nötigen Instrumente zur Verfügung stehen, um auf lokaler und regionaler Ebene ausreichend Steuerungswirkung zu entfalten. Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieses Bandes, »dichte« Einblicke in die Handlungspraxis der kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Akteure in Hamburg zu ermöglichen und die Wohnsituation unterschiedlicher sozialer Gruppen auf Basis empirischer Befunde zu beleuchten. Dies soll qualitativ gehaltvolle und praxisrelevante Schlussfolgerungen erlauben und die Potenziale und Grenzen lokalen wohnungspolitischen Handelns sichtbar machen.

In der Medienberichterstattung wird Hamburg immer wieder als »Modellstadt« der Wohnungspolitik herangezogen. Zwei wesentliche Argumente hierfür sind die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft im Rahmen der Bündnispolitik der letzten Jahre sowie die frühzeitige Intensivierung der Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Verbindung mit den hohen Zahlen im Neubau allgemein. Die Beiträge in diesem Band ermöglichen eine Einordnung dieser Argumente. Die Autor*innen zeigen, dass (weiterhin) eine starke Orientierung am Marktgeschehen und an der »Passfähigkeit« wohnungspolitischer Instrumente mit der Marktentwicklung herrscht. Die Verbände der Wohnungswirtschaft haben hierbei eine entscheidende Mitsprache hinsichtlich der Ausrichtung der Wohnungspolitik. Die unzureichende Versorgungslage insbesondere für Menschen mit niedrigem Einkommen und solchen mit Schwierigkeiten, sich am Markt selbst zu versorgen, wird zwar in den Medien und von der Politik immer wieder adressiert – die konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der Situation und zur Bekämpfung der herrschenden sozialen Ungleichheit sind allerdings unzureichend. Gleichzeitig zeichnet Hamburg auf der Ebene der wohnungspolitischen Strategien und Organisationsformen auch für viele progressive Neuerungen verant-

wortlich. Hierzu zählen die verschiedenen Förderrichtlinien im sozialen Wohnungsbau und die Förderung gemeinschaftlicher Wohnformen sowie Innovationen im Bereich Konzeptvergabe, Erbpacht und anderer städtebaulicher und planungsrechtlicher Instrumente.

Im verbleibenden Teil der Einleitung stellen wir die drei wichtigsten aktuellen wissenschaftlichen Debattenstränge vor und zeigen, in welcher Weise die Beiträge unseres Bandes an diese Debatten jeweils anknüpfen und welche Einsichten sie zu Hamburg als Fallbeispiel bieten. Die Forschungen, an die wir anknüpfen, sind

1. Befunde zur wachsenden sozialen Ungleichheit in der Wohnraumversorgung und den unterschiedlichen Ausprägungen von Wohnungsnot,
2. Debatten rund um neue wohnungspolitische Instrumente und diesbezügliche kommunale Handlungsspielräume,
3. Studien zu sozialräumlichen Stadtentwicklungsdynamiken und dem damit in Verbindung stehenden Wandel von Wohnformen.

Den Rahmen hierfür bietet der Beitrag von *Monika Grubbauer*, der relevante Herausforderungen und Perspektiven für die Wohnungs- und Wohnforschung diskutiert. Angesprochen sind hier Unterschiede in den Wissensbeständen und Zielsetzungen in dem inter- und transdisziplinären Forschungsfeld, Fragen der Selektivität und Legitimation im Umgang mit Datengrundlagen, sowie Aushandlungsprozesse um die angemessene Betrachtungs- und Analyseebene für wohnungspolitische Steuerung und Gesetzgebung. Ergänzend bietet das Rundgespräch, das wir als Herausgeber*innen mit Vertreter*innen von Behörde, Wohnungswirtschaft und Zivilgesellschaft geführt haben, Einblicke in die Debatten der Praxis. Das Gespräch mit *Karin Siebeck* (BSW), *Petra Memmler* (VNW), *Katrin Brandt* (Stattbau Hamburg), *Marc Meyer* (Mieter helfen Mietern) und *Theo Bruns* (Stadtteilinitiative »Knallt am dollsten«) zeigt unterschiedliche Standpunkte auf und beleuchtet aktuelle Kontroversen. Die weiteren Beiträge des Bandes sind thematisch nach vier Kapiteln gegliedert. Das erste Kapitel bietet eine historische und theoretische Einordnung, das zweite Kapitel beleuchtet Stadtentwicklungsdynamiken und Akteure der Wohnungsversorgung, das dritte Kapitel widmet sich Strategien und Instrumenten der Wohnungspolitik und im vierten Kapitel werden Konfliktfelder und aktuelle Auseinandersetzungen um das Wohnen in der Stadt aufgezeigt. Im Folgenden stellen wir die Beiträge jedoch unabhängig von ihrer Abfolge im Band in Verbindung mit den oben genannten Debattensträngen der Forschung vor.

Soziale Ungleichheit in der Wohnungsversorgung

Das zentrale und drängendste Thema der aktuellen Wohnungsforschung ist das der sozialen Ungleichheit im Hinblick auf den Zugang zu angemessenem und bedarfsorientiertem Wohnraum (Rink et al. 2015). Vielfach wurde mittlerweile darauf hingewiesen, dass sich soziale Ungleichheit aktuell verschärft über das Wohnen manifestiert und reproduziert, sodass unter anderem Hannemann diagnostiziert: »Ohne Frage, die *Wohnungsfrage* ist die *soziale Frage* der Gegenwart (Hannemann 2022: 26, Kursivierung im

Original). Diese Debatte ist medial sehr sichtbar und speist sich auch aus den Aktivitäten von sozialen Bewegungen und Mieter*inneninitiativen (Vollmer 2019). Während die Forschung über längere Zeit auf einige wenige Großstädte wie Berlin, Hamburg und Frankfurt, in denen sich die Problemlagen zugespitzt haben, fokussiert war (Bernt/Grell/Holm 2013; Helbrecht 2016; Rinn 2016; Wüstenrot Stiftung 2019; Betz et al. 2021), richtet sich der Blick mittlerweile auch verstärkt auf Wohnen und Verdrängung jenseits der großen Metropolen (Fehlberg/Mießner 2015; Mießner 2019; Schönig 2020). Explizit am Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und Wohnen orientiert sind Studien zur Wohnraumversorgung und Wohnpraxis einkommensschwacher und verschiedener benachteiligter sozialer Gruppen. Neben neuen empirischen Befunden zur Quantifizierung der finanziell ungleichen Belastung durch Wohnkosten (Lebuhn et al. 2017; Holm et al. 2021) gibt es eine Reihe von qualitativen Befunden dazu, auf welche unterschiedliche Weise sich Wohnungsnot für Betroffene äußert (siehe z.B. den Überblick in Sowa 2022). Eng verknüpft mit dem Thema der sozialen Ungleichheit sind auch Grundsatzdebatten über die Struktur und Funktionsweise des Wohnungsmarktes. Seit der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 wird die Wohnungsversorgung in Deutschland abgesehen von mietrechtlichen Aspekten grundsätzlich über den Markt und seine Akteure gewährleistet (Baron et al. 2021; Egner 2022). Die in der Forschung debattierte zentrale Frage ist, ob der Markt in der Lage ist, die bestehenden sozialen Ungleichheiten zu adressieren und auszugleichen (Voigtländer 2017; Rottke/Voigtländer 2017) oder ob er sie strukturell (re-)produziert (Aalbers/Christophers 2014; Holm 2014; Belina/Heeg 2021).

Im Hinblick auf Fragen der sozialen Ungleichheit widmen sich vier Beiträge den politischen Strategien zur Herstellung bezahlbaren Wohnraums und ihrer Legitimation. *Dirk Schubert* zeigt mit Blick auf die Hamburger Geschichte, wie die Wohnungsfrage zu unterschiedlichen historischen Zeitpunkten politisch und ideologisch verhandelt wurde. Es wird deutlich, dass Hamburg den Pfad einer marktorientierten Wohnungspolitik schon sehr früh einschlug. Gleichzeitig zeichnet Hamburg historisch für viele progressive wohnungspolitische Neuerungen und Organisationsformen verantwortlich, die bis heute nachwirken. Für die Gegenwart beleuchten *Anne Vogelpohl*, *Christoph Haferburg* und *Thomas Pohl* das Hamburger Modell der Wohnungspolitik im Vergleich mit Berlin und München. Sie argumentieren, dass die Neubauorientierung der vergangenen Dekade mit einer hohen sozialen Selektivität einherging und zeigen am Beispiel der Neuen Mitte-Altona, dass die erhofften Sickereffekte bei Neubauprojekten nicht nachweisbar sind. Dies wird ergänzt durch den Beitrag von *Mara Bahls*, der die Neubautätigkeit im sozialen Wohnungsbau für den Zeitraum 2011 bis 2021 analysiert. Bahls zeigt, dass die selbstgesteckten Ziele des Bündnisses für das Wohnen im Sinne des Drittelmixes zwar weitgehend erreicht wurden, dass dies aber nicht ausreicht, um die Bestände an Sozialwohnungen zu stabilisieren. Der Beitrag von *Julie Chamberlain* beleuchtet schließlich am Beispiel des Hamburger Stadtteils Wilhelmsburg Strategien der sozialen Mischung im Rahmen staatlicher Wohnbau- und Entwicklungsinitiativen. Chamberlain weist auf widersprüchliche Konsequenzen hin: Der ökonomischen Aufwertung des Stadtteils stehen die Verknappung des Wohnraumangebots für Menschen mit Migrationshintergrund und eine zunehmende Entfremdung alteingesessener Bewohner*innen entgegen.

Wie verschiedene marginalisierte soziale Gruppen sich auf dem Hamburger Wohnungsmarkt behaupten und welche Erfahrungen sie hierbei machen, beleuchten drei

weitere Beiträge. *Ingrid Breckner* zeigt, dass sich der Zugang zu Wohnraum für verschiedene Gruppen internationaler Zuwander*innen seit den 1950er Jahren sehr unterschiedlich darstellte und Migrant*innen bis heute mit pauschaler Stigmatisierung konfrontiert sind. Problematisch sind aus ihrer Sicht insbesondere die unbefriedigende Datenlage und der Umstand, dass Diskriminierungspraktiken und sozialräumliche Segregationstendenzen weiterhin keinem systematischen Monitoring unterliegen. Die Gruppe der obdach- und wohnungslosen Menschen wird von *Katharina Schmidt* in den Blick genommen. Sie zeigt, wie sich städtische Fürsorge und Kontrolle als zwei politische Strategien des Umgangs mit Obdach- und Wohnungslosigkeit historisch zusammen entwickelt haben und bis heute ineinandergreifen. *Eva Kuschinski* analysiert die schwierige Lage von Frauenhausbewohnerinnen bei der Suche nach einer Wohnung im Anschluss an den Aufenthalt im Frauenhaus. Trotz des hohen Engagements der Frauenhäuser und eines Pilotprojektes, das die Frauen durch die Vermittlung von Wohnungen unterstützt, ist die Situation prekär und Erfahrungen von Stigmatisierung und Diskriminierung im Zusammenhang mit der Wohnungssuche sind die Regel.

Kommunale wohnungspolitische Instrumente und Handlungsspielräume

Ein zweiter relevanter Schwerpunkt in der jüngeren Forschung liegt auf der Analyse, Neubewertung und Weiterentwicklung von bestehenden wohnungspolitischen Instrumenten und Handlungsspielräumen von Akteuren auf kommunaler Ebene (Schönig et al. 2017; Rink/Egner 2020b). Um Handlungsspielräume zu gewinnen, experimentieren die Kommunen seit Beginn der 2010er Jahre verstärkt mit neuen Instrumenten bzw. nutzen bestehende Instrumente konsequenter und weitreichender aus (Deutscher Städtetag 2017; Difu/vhw 2017). Diese Experimente zur Erweiterung der wohnungspolitischen Instrumente werden von der Forschung vergleichsweise eng begleitet (Schönig/Kadi/Schipper 2017; Schönig/Vollmer 2020; Egner/Kayser 2020). Hierzu gehören die Sicherung und Verbesserung der Flächenverfügbarkeit für den Wohnungsbau, insbesondere durch die Vergabe von Liegenschaften im Erbbaurecht (Löhr 2020; Lichtenberg 2020). Dazu kommen verschiedene Neuerungen im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung sowie planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente zum Bestands- und Milieuschutz (Rink/Egner 2020). Auch neue Akteurskonstellationen und neue Steuerungsformen lassen sich erkennen, indem nicht nur kommunale Akteure, sondern verstärkt auch wirtschaftliche Unternehmen und die Zivilgesellschaft an Aushandlungsprozessen und Experimenten beteiligt sind (Kienast/Altrock 2018; Schönig/Vollmer 2020; Metzger 2021; Altrock/Krüger 2022). Es gibt bei den kommunalen Strategien und Handlungsspielräumen jedoch auch große Unterschiede zwischen den Positionen von Großstädten, Klein- und Mittelstädten und ländlichen Gemeinden, auf die in der Forschung vermehrt hingewiesen wird (Steinführer/Großmann/Schenkel 2018; Schönig 2020; Weingarten/Steinführer 2020).

An diesen zweiten Forschungsstrang rund um die Weiterentwicklung der kommunalen wohnungspolitischen Instrumente, Strategien und Handlungsspielräume von Akteuren knüpfen wir ebenfalls auf vielfältige Weise an. Im Überblicksartikel von *Joscha Metzger* wird die spezifische wohnungspolitische Akteurskonstellation in Hamburg be-

leuchtet. Metzger arbeitet heraus, welche Akteure und Zielsetzungen für den kooperativen Ansatz des Hamburger Bündnisses für das Wohnen prägend sind und welche Konfliktlinien sich erkennen lassen. Zudem bietet der Beitrag einen Überblick über die Datenlage zu den Eigentumsverhältnissen auf dem Hamburger Wohnungsmarkt. Daran anschließend widmet sich der Beitrag von *Nina Manz* bodenpolitischen Instrumenten und Strategien. Vor dem Hintergrund der dramatischen Bodenpreissteigerungen der vergangenen Jahre, diskutiert Manz die Bandbreite unterschiedlicher Wertermittlungsverfahren und beleuchtet das Spannungsfeld zwischen Marktorientierung auf der einen Seite und den Versuchen, eine stärker soziale Bodenordnung zu etablieren, auf der anderen Seite. Der Beitrag von *Jule Jeske* ergänzt dies mit einer Analyse der Potenziale und Hemmnisse, die sich mit dem bodenpolitischen Instrument des Erbbaurechts verbinden. Dabei fokussiert Jeske auf die Perspektive der Genossenschaften und arbeitet die kontroverse Debatte auf, die zwischen den großen Wohnungsbaugenossenschaften und dem Hamburger Senat rund um die seit 2022 regelhaft eingeführte Vergabe städtischer Grundstücke im Erbbaurecht geführt wird.

Einen differenzierten Blick auf die Weiterentwicklung wohnungspolitischer Handlungsspielräume in der behördlichen bzw. genossenschaftlichen Praxis werfen drei weitere Beiträge: *Paulina Domke* untersucht, welche Lernprozesse und Erfahrungen die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts in Hamburg mit sich brachte, bis die Anwendung dieses Instruments infolge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom November 2022 bundesweit ausgesetzt wurde. Es wird deutlich, dass die Ankaufsfälle nicht unbedingt quantitativ ins Gewicht fallen; die Relevanz des Vorkaufsrechts liegt Domke zufolge vor allem in der konkreten Möglichkeit, bei Spekulationsabsichten einen Verkauf abzuwenden, und der daraus resultierenden politischen Signalwirkung. Welche Aushandlungs- und Abwägungsprozesse in der genossenschaftlichen Praxis wirksam werden, betrachtet der Beitrag von *Lennart Prill*. Er untersucht die Kalkulation der Mietpreise der großen Hamburger Genossenschaften im Spannungsfeld zwischen sozialen Ansprüchen und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen. Prill plädiert für eine stärker solidarische Unternehmenspraxis, die der Beteiligung der Mitglieder an den erforderlichen Entscheidungsprozessen mehr Gewicht gibt. Fragen der Beteiligung stehen auch im Zentrum des Beitrags von *Steffen Jörg, Renée Tribble* und *Sabine Stövesand*. Die Autor*innen arbeiten den Konflikt um das Hamburger Esso-Areal auf. Sie zeigen, wie nach dem Verkauf der sogenannten Esso-Häuser im Stadtteil St. Pauli ein breiter Beteiligungsprozess durchgesetzt werden konnte. Die Autor*innen stellen die Qualitäten des Stadtteilengagements dar und argumentieren, dass hierbei neue Standards für eine sozial ausgewogene und partizipative Stadtentwicklung gesetzt wurden.

Stadtentwicklungsdynamiken und neue Wohnformen

Ein dritter Fokus jüngerer Forschung liegt in der Analyse der im Wandel begriffenen Stadtentwicklungsdynamiken und neuen Wohnformen. Als Treiber von Veränderung des Wohnens gelten der demografische Wandel durch Alterung und Zuwanderung, die Pluralisierung von Lebensstilen und zunehmende gesellschaftliche Individualisierung sowie die Transformation von Arbeit und Alltag durch die Digitalisierung (Kaltenbrun-

ner/Waltersbacher 2014; Eckardt/Meier 2021; Hannemann 2022). Eine Fülle von Studien zeigt auf, wie daraus resultierende neue Wohnformen in Städtebau und Architektur aufgenommen werden (Dömer/Drexler/Schultz-Granberg 2016; Wüstenrot Stiftung 2020), unter anderem durch Adaption und Umbau von Beständen (Brunner et al. 2022). Besondere Aufmerksamkeit erfahren hierbei Formen des gemeinschaftlichen Wohnens (Spellerberg 2018; Holm/Laimer 2021). Damit verbunden ist das Plädoyer für die Rückkehr zu funktionsgemischten Wohnkonzepten und die Neuverhandlung des Verhältnisses von öffentlicher und privater Sphäre im Wohnen (Kniess/Bührig 2016; Glaser 2022). Ergänzende Einsichten eröffnen aktuelle Studien, die sich mit übergeordneten Stadtentwicklungsdynamiken und den zugrundeliegenden Stadtentwicklungspolitiken beschäftigen. In vielen deutschen Städten lässt sich beobachten, dass der Fokus auf den Wohnungsneubau nach einer Phase der Reurbanisierung und Innenentwicklung zuletzt zur verstärkten Entwicklung von neuen suburbanen Standorten und Wohnquartieren geführt hat (BBSR 2021; Bertram/Altrock 2021). Dies wird in der Forschung im Hinblick auf ökonomische, soziale und ökologische Fragestellungen rund um Formen »neuer Suburbanität« (Altrock 2022) kritisch reflektiert bzw. wird hier großer Forschungsbedarf konstatiert (Hesse/Siedentop 2018; Frank 2020). Ein weiterer Schwerpunkt ist bei der Forschung zu Veränderungen des Wohnens in Verbindung mit dem Wandel von Arbeitsverhältnissen durch Formen des mobilen und temporären Arbeitens zu erkennen (Danielzyk et al. 2020; Neumann/Spellerberg/Eichholz 2022; Grubbauer/Manderscheid 2023).

An den dritten Forschungsstrang zum Wandel von Wohnformen sowie ihrer sozialräumlichen Einbettung und stadtentwicklungspolitischen Steuerung schließen ebenfalls mehrere Beiträge dieses Bandes an. Als Überblickstext dient der Beitrag von *Jürgen Oßenbrügge*, der den Hamburger Wohnungsbau der Nachkriegszeit im Zusammenhang mit den prägenden Etappen der Stadtentwicklungspolitik diskutiert. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung seit 1950 identifiziert Oßenbrügge unterschiedliche wohnungspolitische Regime mit ihren zentralen Akteuren, Problemdiskursen, dominanten Realisierungsformen und wichtigsten Konfliktfeldern. Daran knüpfen *Thomas Pohl* und *Sophia Wichmann* mit ihrem Beitrag an, in dem sie die jüngste Phase der Stadtentwicklungspolitik im Hinblick auf die Strategien der Standortvergabe für den Wohnungsbau beleuchten. Es wird gezeigt, dass die Strategie der Innenentwicklung in den letzten Jahren zunehmend durch eine Außenentwicklung auf bislang unversiegelten Flächen abgelöst wird, was neue Herausforderungen mit Blick auf Naturschutz, Lebensqualität und Verkehr mit sich bringt. *Arthur Haus* und *Linus Weilbacher* ergänzen dies inhaltlich, in dem sie in ihrem Beitrag die wohnungspolitischen und planerischen Strategien im Umgang mit den umfangreichen Ein- und Zweifamilienhausbeständen in Hamburg untersuchen. Es wird deutlich, dass Neuplanungen für Ein- und Zweifamilienhäuser weiterhin eine hohe Kontinuität aufweisen und dass es bis auf wenige Ausnahmen an Ansätzen zur Weiterentwicklung und Nutzungsverdichtung des Bestands fehlt. Der Beitrag von *Monika Grubbauer, Mattis Helmrich, Katharina Manderscheid* und *Charlotte Niewerth* betrachtet, welche Konsequenzen sich aus der seit der Corona-Pandemie deutlich ersichtlichen Zunahme ortsflexibler Arbeitsmodelle für Wohnungsmarkt und Wohnpraxis ergeben. Die Autor*innen zeigen, dass sich Homeoffice-Tätigkeit je nach Ausstattung und Lage der Wohnung sehr unterschiedlich auf die Alltagsorganisation der Beschäftig-

ten auswirkt und eine Polarisierung zwischen Innenstadt- und Stadtrandlagen deutlich wird.

Drei weitere Beiträge setzen sich mit dem Wandel von Wohnformen auf der Ebene von Wohnpraxis und Quartier auseinander. *Marcus Menzl* und *Christian Zimmer* widmen sich Baugemeinschaften in Hamburg. Diese werden von städtischer Seite seit langem gefördert und es wird ihnen auch zukünftig eine große Bedeutung für die Wohnraumversorgung und Quartiersentwicklung zugeschrieben. Ausgehend von einem historischen Überblick diskutieren die Autoren, welche Möglichkeiten zur strategischen Weiterentwicklung der Förder- und Organisationsstrukturen bestehen, um quantitativ, räumlich und sozial eine größere Vielfalt und breitere Streuung zu erreichen. Der Beitrag von *Marieke Behne*, *Bernd Kniess* und *Anna Richter* bietet einen Überblick über alternative Wohnformen in Hamburg und wirft auch einen Blick auf Referenzprojekte jenseits Hamburgs. Anhand einer exemplarischen Auswahl kollektiver Wohnprojekte wird diskutiert, wie sich Alternativen des Wohnens baulich und sozialräumlich darstellen und in welcher Weise hierbei die Verantwortung für die Gemeinschaft jeweils verhandelt wird. *Moritz Rinn* setzt sich in seinem Beitrag schließlich mit den umkämpften Reproduktionsbedingungen von Bewohner*innen des Stadtteils Altona-Nord auseinander. Er zeigt auf, in welcher Weise die Aneignung der gesellschaftlichen Ressource Wohnen mit »Arbeit« verbunden ist und welche Schwierigkeiten in der aktuellen Situation auf dem Wohnungsmarkt damit einhergehen, eine Wohnung zu finden, bezahl- und bewohnbar zu halten und in dieser bleiben zu können.

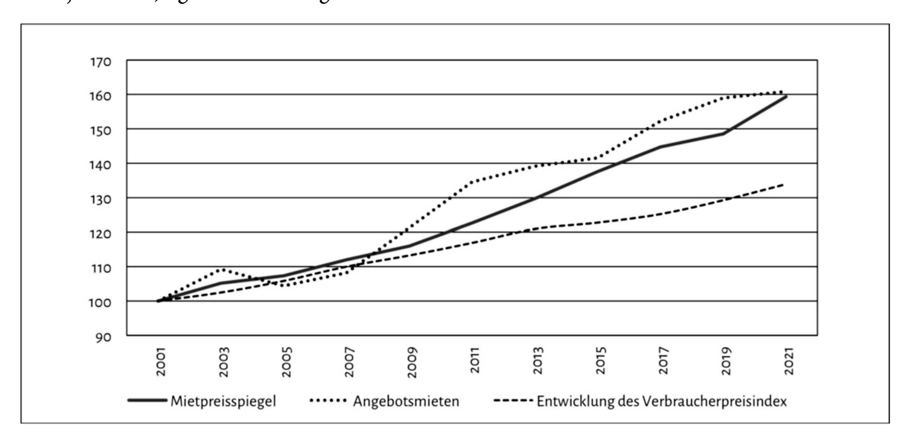
Fazit: Die Situation der Wohnraumversorgung in Hamburg

Die Beiträge dieses Bandes bieten ein vielfältiges und differenziertes Bild zur Lage der Wohnungsversorgung in Hamburg. Gemeinsamer Kontext ist hierbei die angespannte Situation und sozialräumliche Polarisierung auf dem Wohnungsmarkt, daraus folgende Schwierigkeiten für Mieter*innen und Wohnungssuchende sowie Herausforderungen für die Wohnungspolitik. Die heutige Wohnungsversorgung lässt sich dabei als Resultat und Konsequenz der historischen Entwicklung begreifen: Ein ehemals umfassender Bestand öffentlich geförderter Wohnungen schrumpft von Jahr zu Jahr, während sich der Anteil der frei auf dem Markt handelbaren Wohneinheiten vergrößert und die Mieten und Wohnungspreise stärker steigen als andere Lebenshaltungskosten. Die Entwicklungsdynamik auf dem Bodenmarkt trägt wesentlich zur Problematik bei. Im Kontext unterschiedlicher Perspektiven auf den Wohnungsmarkt und seine Verteilungsfunktion sind Daten zu Preisentwicklungen und Eigentumsstrukturen eine grundlegende und zugleich umstrittene Basis für die Diskussion und den Einsatz wohnungspolitischer Instrumente (siehe Grubbauer sowie Metzger in diesem Band).

Unbestritten ist Hamburg weiterhin eine Stadt der Mieter*innen. Im Jahr 2021 leben ca. 76 Prozent der Bewohner*innen zur Miete und knapp 24 Prozent im Eigentum. Der Blick in die jüngere Vergangenheit zeigt jedoch, in welcher Weise der Wohnungsmarkt im Wandel begriffen ist: So betrug die Eigentumsquote im Jahr 1991 lediglich knapp 12 Prozent, während der Anteil der Menschen, die in Mietwohnungen wohnten noch bei ca. 88 Prozent lag (Baron et al. 2021: 35). Noch deutlicher zeigen sich die entsprechenden

Verschiebungen bei den Sozialwohnungen. 1991 waren noch 36 Prozent der Wohnungen öffentlich gefördert und mit Mietbindungen belegt (Baron et al. 2021: 35). Dreißig Jahre später, im Jahr 2021, waren es nur noch 7,86 Prozent (BSW 2022). Im Hinblick auf die Mietpreisentwicklung wird vonseiten der Politik auf die preisdämpfende Wirkung der großen Wohnungsbestände des kommunalen Wohnungsunternehmens SAGA und der Genossenschaften verwiesen (siehe Metzger sowie Rinn in diesem Band). Dennoch ist ersichtlich, dass die Mieten im Verhältnis zu den übrigen Lebenshaltungskosten in den vergangenen zehn Jahren stark angestiegen sind. Der Hamburger Mietenspiegel hat sich in den Jahren 2001 bis 2009 mit einer ähnlichen Steigerungsrate entwickelt wie der deutsche Verbraucherpreisindex (Abb. 1). Seit dem Jahr 2009 verzeichnet der Mietenspiegel dagegen einen zunehmend stärkeren Anstieg als der Verbraucherpreisindex, das Gleiche gilt für die durchschnittlichen Angebotsmieten, allerdings auf einem deutlich höheren Niveau. Die durchschnittliche Miete laut Mietenspiegel betrug im Jahr 2021 9,29 Euro/m², im Vergleich dazu lag die durchschnittliche Angebotsmiete im selben Jahr bei 13,40 Euro/m².[1]

Abb. 1: Entwicklung des Mietenspiegel-Mittelwerts und der durchschnittlichen Angebotsmieten in Hamburg im Verhältnis zur Entwicklung des deutschen Verbraucherpreisindex im Vergleich zum Basisjahr 2001, eigene Darstellung.



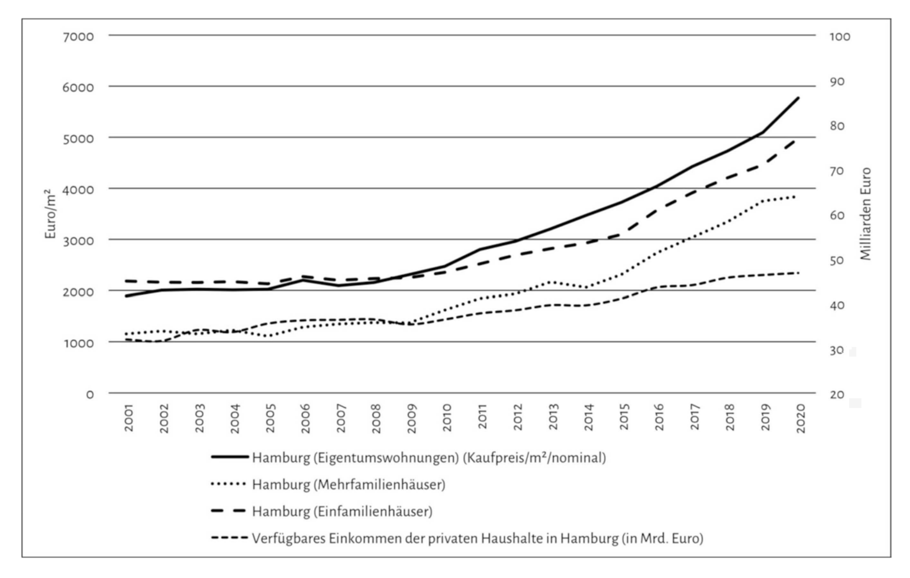
Quellen: Mieterverein o.J.; Gymnasium Ohmoor 2023; Destatis o.J.

Bei den Kaufpreisen für Eigentumswohnungen zeichnet sich ebenfalls seit 2009 eine deutliche Steigerung im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen der Haushalte ab (Abb. 2), welche die enorme soziale und räumliche Spaltung in der Stadt weiter verschärft (siehe Breckner in diesem Band). Hamburg ist im deutschen Vergleich eine sozial

1 Eine repräsentative oder allgemein anerkannte Erhebungsmethode für Angebotsmieten gibt es in Hamburg nicht. Da Onlineportale wie Immowelt oder ImmoScout zunehmend die wichtigsten Plattformen für Wohnungsannoncen darstellen, beziehen sich Angaben zu Angebotsmieten vielfach auf diese Datengrundlage. Eine lokale Hamburger Besonderheit stellt die Erhebung des Gymnasiums Ohmoor dar, dessen Wahlkurs Geographie seit dem Jahr 1986 kontinuierlich Angebotsmieten aus mehreren tausend Annoncen erhebt und auswertet.

besonders gespaltene Stadt (Bischoff/Müller 2017). Der Armutsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbands dokumentiert für das Jahr 2021 eine Armutsquote von 17,5 Prozent der Hamburger Bevölkerung. Dies liegt leicht über dem Bundesdurchschnitt von 16,9 Prozent (Der Paritätische Gesamtverband 2023). Bei Zugrundelegung des mittleren Einkommens der Bevölkerung des jeweiligen Bundeslandes (Landesmedian) wird der Gegensatz von sehr hohen und sehr niedrigen Einkommen in Hamburg weitaus deutlicher: Hier liegt Hamburg mit einer Armutsquote von 17,9 Prozent an der Spitze der Länder, genauso wie bei der Reichtumsquote von 10,9 Prozent, wobei hier der Abstand zu den anderen Ländern noch signifikanter ausfällt (bpb 2021, Werte für 2019).[2]

Abb. 2: Entwicklung der Kaufpreise und des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte in Hamburg 2001–2020, eigene Darstellung.



Quellen: ECONTribute o.J.; Statista 2023.

Auch für einzelne Bevölkerungsgruppen stellt sich das Bild zum Teil noch drastischer dar: Besonders von Armut betroffen sind insbesondere Alleinerziehende, Erwerbslose und Renter*innen. Bei den Armutsquoten für diese Gruppen liegt Hamburg im Ländervergleich ebenfalls an der Spitze, so gelten beispielsweise in Hamburg 46,2 Prozent der Personen in Alleinerziehenden-Haushalten als armutsgefährdet (BMFSFJ 2023, Werte für 2021). Diese Polarisierung drückt sich auch räumlich in großen Gegensätzen aus. Die durchschnittlichen Einkommen unterscheiden sich im Vergleich der Stadtteile erheblich (Bischoff/Müller 2017). Entsprechend stark fällt die Spreizung beim Anstieg der Kaufpreise nach Stadtteilen aus, die in Hamburg stärker ausgeprägt ist als in anderen

2 Ein kontinuierlich fortgeschriebener Armuts- und Reichtumsbericht, der von den Sozialverbänden der Stadt seit langem gefordert wird, existiert in Hamburg nach wie vor nicht.

Großstädten (Radomsky 2023). Aktuell deutet sich an, dass die Neuausrichtung der Neubaustrategie hin zu einer Außenentwicklung mit Großprojekten in den Stadtrandlagen neue ökologische und soziale Herausforderungen mit sich bringt und nicht dazu beiträgt, sozialräumliche Disparitäten zu reduzieren (siehe Pohl/Wichmann sowie Grubbauer et al. in diesem Band).

Die genannten Veränderungen der Mieten, der Preisniveaus und der Eigentumsstrukturen spiegeln die seit den 1980er Jahren anhaltende Tendenz der Neoliberalisierung der Wohnungsversorgung in Hamburg wider, die den zentralen Hintergrund der derzeitigen Wohnungskrise bildet (Metzger 2021: 143ff.). Inwieweit die aktuelle Neubauoffensive des Bündnisses für das Wohnen in Verbindung mit der verstärkten Förderung der sozialen Wohnraumförderung und weiteren Instrumenten wie der Vergabe von Grundstücken in Erbpacht einen Richtungswechsel in der Hamburger Wohnungspolitik darstellt, der tatsächlich einen verstärkten sozialen Ausgleich ermöglicht, ist umstritten (Vogelpohl/Buchholz 2017; Rinn 2018; Metzger 2020). Die Beiträge im vorliegenden Band reflektieren die Bandbreite der (re-)aktivierten wohnungspolitischen Ansätze und heben dabei Innovationen wie die Förderung gemeinschaftlicher Wohnformen und die Zusammenarbeit zwischen der Stadt, der bestandshaltenden Wohnungswirtschaft und – in ausgewählten Fällen auch – der Zivilgesellschaft hervor. Deutlich wird, dass der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in der letzten Dekade wesentlich mehr politische Aufmerksamkeit zukommt als in den Jahren von 1990 bis 2010 (siehe Oßenbrügge in diesem Band). Eine Abkehr von einer grundsätzlich (neo-)liberal ausgerichteten Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik lässt sich jedoch weiterhin nicht erkennen. Nach wie vor ist es die wichtigste Maxime des Hamburger Senats, die Kooperation mit den wohnungswirtschaftlichen Akteuren nicht zu gefährden und dementsprechend auch keine Maßnahmen und Instrumente zu ergreifen, die den Marktmechanismen entgegenstehen und Profite aus dem Geschäft mit dem Wohnen spürbar begrenzen. Ein zentraler Befund des Bandes ist daher, dass die mit den neuen Ansätzen und Instrumenten der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik verbundenen Spielräume deutlich stärker ausgeschöpft werden müssten, um der bestehenden sozialen Ungleichheit tatsächlich entgegenzuwirken und auch zukünftige soziale und ökologische Herausforderungen des Wohnens adressieren zu können.

Viele Städte und Kommunen experimentieren derzeit mit neuen wohnungspolitischen Ansätzen und versuchen ihre Handlungsspielräume zu erweitern. Modellhaft erscheint die Hamburger Wohnungspolitik – so lässt sich vermuten – insbesondere deshalb, weil sie relativ geräuschlos vonstattengeht und weil relevante Akteure aus Politik und Wirtschaft die Hamburger Ansätze auf die Bundesebene tragen, sowohl in der Bundesregierung als auch im Bereich der wohnungswirtschaftlichen Lobbyverbände. Für die Zukunft wird in Hamburg entscheidend sein, Impulse aus der Zivilgesellschaft noch stärker zu nutzen, gemeinwohlorientierte Akteure zu stärken und progressive Ansätze an weitere Bevölkerungskreise zu adressieren – und insgesamt die soziale Ungleichheit zu verringern, indem der Bestand bezahlbaren Wohnraums ausgeweitet wird und sozialräumliche Disparitäten deutlich gezielter und konsequenter in den Blick genommen werden. Zu hoffen bleibt, dass die intensiven Debatten in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik in einer Weise fortgesetzt werden, die gemeinnützigen und gemeinwohlorientierten Ansätzen der Wohnungsver-

sorgung und Stadtentwicklung stärker als bisher zum Durchbruch verhelfen. Steigende Grundstücks- und Baukosten, die Zinswende im Bereich der Baufinanzierung, dramatisch nachlassende Baufertigstellungszahlen sowie die aktuellen Entwicklungen bei den Energie- und Lebenshaltungskosten lassen jedoch befürchten, dass sich die problematische Lage im Bereich der Wohnungsversorgung in Hamburg und auch bundesweit in der nahen Zukunft eher weiter verschärft. Die aktuellen Herausforderungen – so unser Plädoyer – sollten von den im Feld der Wohnungsversorgung und Stadtentwicklung beteiligten Akteuren in Wissenschaft und Praxis zum Anlass genommen werden, überkommene Gewohnheiten und Strukturen zu überdenken und innovativen Ansätzen einer sozialen und ökologischen Transformation eine Chance zu geben. Wir hoffen, mit den Erkenntnissen des vorliegenden Bandes dazu beizutragen.

Literatur

Aalbers, Manuel B./Christophers, Brett (2014): Centring Housing in Political Economy. Housing, Theory and Society 31/4, 373–394.

Allen, Judith (2006): Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe. European Journal of Housing Policy 6/3, 251–277.

Altrock, Uwe (2022): New (sub)urbanism? – How German Cities Try to Create »Urban« Neighborhoods in Their Outskirts as a Contribution to Solving Their Recent Housing Crises. Urban Governance 2/1, 130–143.

Altrock, Uwe/Krüger, Thomas (2022): Neue Aufgaben und neue Träger der städtebaulichen Transformation. Überlegungen zu neuen Steuerungsformen in der Stadtentwicklung. Raumplanung 2–2022, 9–13.

Ball, Michael (2020): Classifying Housing Regimes. Is it Worth Doing? What are the Alternatives? Critical Housing Analysis 7/1, 36–48.

Balmer, Ivo/Gerber, Jean-David (2018): Why are Housing Cooperatives Successful? Insights From Swiss Affordable Housing Policy. Housing Studies 33/3, 361–385.

Baron, Harald/Doan, Ngoc/Kadi, Justin/Plank, Leonhard (2021): Wohnungspolitik und Wohnversorgung: Bericht aus fünf wachsenden europäischen Millionenstädten. Wien: AK Wien.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2021): Neue Stadtquartiere – Konzepte und gebaute Realität. Bonn.

Belina, Bernd/Heeg, Susanne (2021): Wohnen mit Marx. In: Thomas Sablowski/Judith Dellheim/Alex Demirovic/Katharina Pühl/Ingar Solty (Hg.), Auf den Schultern von Karl Marx. Münster: Westfälisches Dampfboot, 439–453.

Belina, Bernd/Naumann, Matthias/Strüver, Anke (Hg.) (2018): Handbuch Kritische Stadtgeographie. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Bernt, Matthias/Grell, Britta/Holm, Andrej (Hg.) (2013): The Berlin Reader: A Compendium on Urban Change and Activism. Bielefeld: transcript.

Bertram, Grischa/Altrock, Uwe (2021): Wachstumsschmerzen: Kommunale Strategien und ihre Wirkungen. Berlin: vhw-Schriftenreihe Nr. 30.

Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt, Sara/Wiegand, Felix (Hg.) (2021): Frankfurt a.M. – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe. Bielefeld: transcript.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2011): Plenarprotokoll 20/2. 2. Sitzung der Bürgerschaft der 20. Wahlperiode. Regierungserklärung Erster Bürgermeister. Hamburg.

Bischoff, Joachim/Müller, Bernhard (2017): Soziale Ungleichheit im Wohlstand. Reichtum und Armut in Hamburg. Eine Studie im Auftrag der Fraktion Die Linke in der Hamburgischen Bürgerschaft. Hamburg.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2023): Armutsgefährdungsquote von Personen in Alleinerziehenden-Haushalten. https://www.daten.bmfsfj.de/daten/daten/armutsgefaehrdungsquote-von-personen-in-alleinerziehenden-haushalten-189730 (letzter Zugriff am 1.7.2023).

Boeing, Niels (2015): Von Wegen. Überlegungen zur freien Stadt der Zukunft. Hamburg: Nautilus Flugschrift.

bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (2021): Verteilung von Armut + Reichtum: Zeitliche Entwicklung und regionale Unterschiede. https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/verteilung-von-armut-reichtum/237447/zeitliche-entwicklung-und-regionale-unterschiede/ (letzter Zugriff am 1.7.2023).

Brunner, Matthias/Harnack, Maren/Heger, Natalie/Schmitz, Hans Jürgen (Hg.) (2022): Transformative Partizipation: Strategien für den Siedlungsbau der Nachkriegsmoderne. Berlin: Jovis.

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg (2022): Wohnungsbaubericht Hamburg 2021. Hamburg.

Danielzyk, Rainer/Dittrich-Wesbuer, Andrea/Hilti, Nicola/Tippel, Cornelia (Hg.) (2020): Multilokale Lebensführungen und räumliche Entwicklungen: ein Kompendium. Hannover: ARL.

Der Paritätische Gesamtverband (2023): Zwischen Pandemie und Inflation. Paritätischer Armutsbericht 2022 (aktualisierte 2. Auflage, März 2023). www.der-paritaetische.de/armutsbericht (letzter Zugriff am 1.7.2023).

Destatis (o.J.): Verbraucherpreisindex und Inflationsrate. https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/_inhalt.html#238920 (letzter Zugriff am 1.7.2023).

Deutscher Städtetag (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik: Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln: Deutscher Städtetag.

Dewilde, Caroline (2017): Do Housing Regimes Matter? Assessing the Concept of Housing Regimes Through Configurations of Housing Outcomes. International Journal of Social Welfare 26/4, 384–404.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik/vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Berlin.

Dömer, Klaus/Drexler, Hans/Schultz-Granberg, Joachim (2016): Bezahlbar. Gut. Wohnen. Strategien für erschwinglichen Wohnraum. Berlin: Jovis.

Eckardt, Frank/Meier, Sabine (Hg.) (2021): Wohnsoziologie. Wiesbaden: Springer.

ECONtribute/MacroFinance & MacroHistory Lab/Universität Bonn (o.J.): GREIX – German Real Estate Index. https://greix.de/ (letzter Zugriff am 15.7.2023).

Egner, Björn (2022): Wohnungspolitik – eine Grundlegung. In: Christine Hannemann/Nicola Hilti/Christian Reutlinger (Hg.), Wohnen: Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag, 368–382.

Egner, Björn/Kayser, Max (2020): Local Strategies to Counter the Rise of Housing Rents – Munich and Dresden in Comparison. German Politics 32, 1–20.

Fehlberg, Thorsten/Mießner, Michael (2015): Mietpreissteigerungen und Wohnungsengpässe abseits der Ballungsräume. Investitionen in Wohnimmobilien in B-Lagen und Regionalzentren – das Beispiel Göttingen. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 3/1, 25–44.

Frank, Susanne (2020): Suburbane Räume und Lebensweisen: Von der Peripherie ins Zentrum – und nicht zurück. In: Ingrid Breckner/Albrecht Göschel/Ulf Matthiesen (Hg.), Stadtsoziologie und Stadtentwicklung: Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden: Nomos, 257–268.

Glaser, Marie (2022): Privatheit und Öffentlichkeit – eine Grundlegung. In: Christine Hannemann/Nicola Hilti/Christian Reutlinger (Hg.), Wohnen: Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag, 50–67.

Granath Hansson, Anna (2019): City Strategies for Affordable Housing: The Approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. International Journal of Housing Policy 19/1, 95–119.

Grubbauer, Monika/Manderscheid, Katharina (2023): Im Spannungsfeld von Betrieb und Wohnen. Sozial-ökologische Herausforderungen ortsflexibler Arbeit. WSI Mitteilungen 1/2023, 55–61.

Gymnasium Ohmoor (2023): Studie 2023 »Mieten in Hamburg«. Langzeitprojekt des Wahlkurses Stadtgeographie am Gymnasium Ohmoor. Hamburg.

Hannemann, Christine (2022): Wie sich Wohnen ständig wandelt – eine wohnsoziologische Darlegung. In: Christine Hannemann/Nicola Hilti/Christian Reutlinger (Hg.), Wohnen: Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag, 26–48.

Helbrecht, Ilse (Hg.) (2016): Gentrifizierung in Berlin: Verdrängungsprozesse und Bleibestrategien. Bielefeld: transcript.

Hesse, Markus/Siedentop, Stefan (2018): Suburbanisation and Suburbanisms – Making Sense of Continental European Developments. Raumforschung und Raumordnung/Spatial Research and Planning 76 (2), 97–108.

Hoffmann, Jürgen (2022): Hamburgs »Bündnis für das Wohnen«: Was Berlin von der Hansestadt lernen könnte. Tagesspiegel, 19.2.2022. https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/was-berlin-von-der-hansestadt-lernen-konnte-8018362.html (letzter Zugriff am 21.4.2023).

Holm, Andrej (2014): Mietenwahnsinn: Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert. München: Knaur.

Holm, Andrej/Laimer, Christoph (Hg.) (2021): Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen. Wien: TU Wien Academic Press.

Holm, Andrej/Regnault, Valentin/Sprengholz, Maximilian/Stephan, Meret (2021): Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten. Working Paper Forschungsförderung, Nr. 222. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Kaltenbrunner, Robert/Waltersbacher, Matthias (2014): Besonderheiten und Perspektiven der Wohnsituation in Deutschland. Aus Politik und Zeitgeschichte 64/20-21, 3–12.

Kienast, Gerhard/Altrock, Uwe (2018): Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau. Berlin: vhw-Schriftenreihe Nr. 8.

Kniess, Bernd/Bührig, Sebastian (Hg.) (2016): wohnen ist tat-sache: Annäherungen an eine urbane Praxis. Berlin: Jovis.

Knödler, Gernot (2022): Bauen, bauen, bauen. Bündnis für Wohnen in Hamburg. taz, 5.3.2022. https://taz.de/Buendnis-fuer-Wohnen-in-Hamburg/!5838225/ (letzter Zugriff am 12.7.2023).

Lebuhn, Henrik/Holm, Andrej/Junker, Stephan/Neitzel, Kevin (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt »Sozialer Wohnversorgungsbedarf«. Berlin/Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Lennartz, Christian (2011): Power Structures and Privatization across Integrated Rental Markets: Exploring the Cleavage between Typologies of Welfare Regimes and Housing Systems. Housing, Theory and Society 28/4, 342–359.

Lichtenberg, Cilia (2020): Das Erbbaurecht als Beitrag zu mehr bezahlbarem Wohnraum: Learning from Amsterdam? In: Barbara Schönig/Lisa Vollmer (Hg.), Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bielefeld: transcript, 69–80.

Löhr, Dirk (2020): Marktgerechte Erbbaurechte: Wie Kommunen über Erbbaurechte bezahlbares Wohnen ermöglichen können. Wiesbaden: Springer.

Matznetter, Walter (2020): How and Where Non-profit Rental Markets Survive – A Reply to Stephens. Housing, Theory and Society 37/5, 562–566.

Metzger, Joscha (2020): Auseinandersetzungen um die »Bündnispolitik für das Wohnen« in Hamburg. In: Dieter Rink/Björn Egner (Hg.), Lokale Wohnungspolitik: Beispiele aus deutschen Städten, Wiesbaden: Nomos, 65–79.

Metzger, Joscha (2021): Genossenschaften und die Wohnungsfrage: Konflikte im Feld der Sozialen Wohnungswirtschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Mießner, Michael (2019): Studentifizierung in Göttingen. Ein Beispiel für sozialräumliche Verdrängung in deutschen Universitätsstädten. Geographische Rundschau 10, 22–27.

Mieterverein (o.J.): Statistiken zum Wohnen in Hamburg. https://www.mieterverein-hamburg.de/de/aktuelles/statistiken-wohnen-hamburg/ (letzter Zugriff am 1.7.2023).

NDR – Norddeutscher Rundfunk (2022): Bauministerin Geywitz: Hamburg als Vorbild für Wohnungspolitik. Sendung vom 6.1.2022. https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Bauministerin-Geywitz-Hamburg-als-Vorbild-fuer-Wohnungspolitik,wohnen342.html (letzter Zugriff am 13.7.2023).

Neumann, Ute/Spellerberg, Annette/Eichholz, Lutz (2022): Veränderungen beim Wohnen und von Standortpräferenzen durch Homeoffice in der Covid-19-Pandemie? Raumforschung und Raumordnung 80/4, 434–450.

Radomsky, Stephan (2023): Was die Wohnung wirklich wert ist. Süddeutsche Zeitung, 15.5.2023.
Rink, Dieter/Schönig, Barbara/Rink, Dieter/Holm, Andrej/Gardemin, Daniel (2015): Städte unter Druck. Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Blätter für deutsche und internationale Politik 15/6, 69–79.
Rink, Dieter/Egner, Björn (2020a): Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand. In: Dieter Rink/Björn Egner (Hg.), Lokale Wohnungspolitik: Beispiele aus deutschen Städten, Wiesbaden: Nomos, 9–42.
Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.) (2020b): Lokale Wohnungspolitik: Beispiele aus deutschen Städten. Wiesbaden: Nomos.
Rinn, Moritz (2016): Konflikte um die Stadt für alle: Das Machtfeld der Stadtentwicklungspolitik in Hamburg. Münster: Westfälisches Dampfboot.
Rinn, Moritz (2018): Ein Urbanismus der Ungleichheit. »Neue soziale Stadtpolitik« in Hamburg als Strategie der Verbürgerlichung. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 6/1, 9–28.
Rottke, Nico B./Voigtländer, Michael (2017): Immobilienwirtschaftslehre – Ökonomie. Wiesbaden: Springer Gabler.
Schönig, Barbara (2020): Unter dem Radar: Wohnungsfragen abseits der Wachstumsräume in Thüringer Klein- und Mittelstädten. In: Barbara Schönig/Lisa Vollmer (Hg.), Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bielefeld: transcript, 207–229.
Schönig, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hg.) (2017): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript.
Schönig, Barbara/Rink, Dieter/Gardemin, Daniel/Holm, Andrej (2017): Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat. In: Marlon Barbehön/Sybille Münch (Hg.), Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Wiesbaden: Springer, 25–62.
Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (Hg.) (2020): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bielefeld: transcript.
Sowa, Frank (Hg.) (2022). Figurationen der Wohnungsnot: Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen. Weinheim: Beltz.
Spellerberg, Annette (Hg.) (2018): Neue Wohnformen – gemeinschaftlich und genossenschaftlich. Erfolgsfaktoren im Entstehungsprozess gemeinschaftlichen Wohnens. Wiesbaden: Springer.
Statista (2023): Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte* in Hamburg von 1991 bis 2020. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/260936/umfrage/verfuegbares-einkommen-der-privaten-haushalte-in-hamburg/ (letzter Zugriff am 1.7.2023).
Steinführer, Annett/Großmann, Katrin/Schenkel, Kerstin (2018): Wohnen in kleinen Städten: Plädoyer für eine sozialräumliche Perspektive. Informationen zur Raumentwicklung 6, 68–79.
Stephens, Mark (2020a): How Housing Systems are Changing and Why: A Critique of Kemeny's Theory of Housing Regimes. Housing, Theory and Society 37/5, 521–547.
Stephens, Mark (2020b): Towards a Multi-layered Housing Regime Framework: Responses to Commentators. Housing, Theory and Society 37/5, 584–596.

Twickel, Christoph (2010): Gentrifidingsbums oder Eine Stadt für alle. Hamburg: Nautilus Flugschrift.

Vogelpohl, Anne/Buchholz, Tino (2017): Breaking with Neoliberalization by Restricting the Housing Market. Novel Urban Policies and the Case of Hamburg. International Journal of Urban and Regional Research 41/2, 266–281.

Voigtländer, Michael (2017): Luxusgut Wohnen: Warum unsere Städte immer teurer werden und was jetzt zu tun ist. Wiesbaden: Springer.

Vollmer, Lisa (2019): Mieter_innenbewegungen in Berlin und New York: Die Formierung politischer Kollektivität. Berlin: Springer.

Weingarten, Peter/Steinführer, Annett (2020): Daseinsvorsorge, gleichwertige Lebensverhältnisse und ländliche Räume im 21. Jahrhundert. Zeitschrift für Politikwissenschaft 30/4, 653–665.

Wijburg, Gertjan (2021): The De-Financialization of Housing: Towards a Research Agenda. Housing Studies 36/8, 1276–1293.

Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2019): Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten – Das Beispiel Berlin. (Autor*innen: Fabian Beran, Henning Nuissl).

Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2020): Wohnen jenseits des Standards: Auf den Spuren neuer Wohnlösungen für ein differenziertes und bedürfnisgerechtes Wohnungsangebot. (Autor*innen: Agnes Förster, Andreas Bernögger, Bernadette Brunner).

2. Wohnungspolitik in Hamburg
Gelungene Kooperation oder aufgeschobene Probleme?

Ein Praxisgespräch mit Karin Siebeck, Petra Memmler, Katrin Brandt, Marc Meyer und Theo Bruns[1]

Metzger: Vielen Dank, dass Sie heute dabei sind und wir dieses Gespräch führen können. Ich bitte als Erstes alle, sich kurz vorzustellen und in Form eines Eingangsstatements die aus Ihrer Sicht wichtigsten aktuellen wohnungspolitischen Herausforderungen in Hamburg zu nennen.

Siebeck: Seit Ende 2015 bin ich Leiterin des Amtes für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung und damit auch für die Wohnungspolitik in Hamburg zuständig. Früher war ich in Schleswig-Holstein tätig und aktuell bin ich für die FHH auch in bundesweiten Gremien sehr intensiv unterwegs. Unser Dauerthema ist die Schaffung und der Erhalt bezahlbaren Wohnraums durch Neubaukonzepte und -instrumente als auch durch den Bestand. Priorität ist die Krise auf dem Wohnungsmarkt. Und die Frage, wie wir die Neubauziele oder die Investitionsziele mit den Wohnungsmarktakteuren angesichts der sich doch rasch verschlechternden Rahmenbedingungen erreichen können. Dies gilt insbesondere seit letztem Sommer, als die sogenannte Zinswende eingeläutet wurde und sich neben den Energiekosten auch die Finanzierungskosten extrem erhöht haben. Das zweite Thema, das genauso wichtig ist und ebenfalls unter der Überschrift »Bezahlbares Wohnen für alle in Hamburg schaffen und erhalten« steht, ist das Erreichen der Klimaziele bis 2030 und bis 2045, die vor allem auf den Bestand fokussieren. Hamburg ist eine Mieterstadt, deswegen geht es prioritär natürlich um Mieter*innen, aber wir haben auch die Eigennutzer*innen im Blick. Die Frage ist hier, was für den Gebäudebestand und den Neubau erforderlich ist, wenn wir die Klimaziele erreichen wollen.

---

1 Das Gespräch mit Karin Siebeck (Amtsleiterin Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung in der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, BSW), Petra Memmler (Landesgeschäftsführerin im Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen, VNW), Katrin Brandt (Geschäftsführerin Stattbau Hamburg), Marc Meyer (Rechtsanwalt beim Hamburger Mieterverein »Mieter helfen Mietern«) und Theo Bruns (Stadtteilinitiative »Knallt am dollsten«) führten Monika Grubbauer und Joscha Metzger im März 2023.

Memmler: Seit acht Jahren bin ich technische Referentin beim Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen, in der Hamburger Wohnungswirtschaft insgesamt allerdings schon seit über 24 Jahren tätig. Der VNW ist ein Drei-Länder-Verband für Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg. Für den Hamburger Landesverband übernehme ich die Geschäftsführung. Die Unternehmen des Hamburger Landesverbandes bewirtschaften ca. 300.000 Wohnungen. Das sind über 40 Prozent aller Hamburger Mietwohnungen. Und in diesen Wohnungen wohnen 750.000 Menschen. Die Mitglieder im Landesverband in Hamburg sind sehr aktiv im Sozialwohnungsbau. Fast der gesamte stadtweite Bestand an Sozialwohnungen ist in der Hand unserer Mitgliedsunternehmen, zu denen auch die SAGA und die Genossenschaften gehören.

Aus meiner Sicht muss ich eigentlich genau dieselben Themen aufgreifen, die Frau Siebeck schon angesprochen hat, aber aus der Perspektive derer, die das alles umsetzen. Wir sind im Moment in einem Dilemma: Wir haben, insbesondere in den Städten, einen großen Bedarf an neuen Wohnungen. Auf der anderen Seite haben wir eine toxische Mischung bei den Rahmenbedingungen: Lieferengpässe, Fachkräftemangel, explodierende Bau- und Grundstückskosten und steigende Bauzinsen. Und deswegen gestalten sich sowohl der Neubau als auch die Modernisierungstätigkeit zunehmend schwieriger. Zusätzlich sind wir auf allen Ebenen – Bundesland, Bund, EU – mit einem immer höheren Anforderungsniveau konfrontiert, aktuell beispielsweise in Form der EPBD-Novelle, also der EU-Gebäuderichtlinie. Man muss sagen, dass gerade in den letzten Jahren jedes Gesetz, das neu am Horizont erschien, in der Wohnungswirtschaft zunächst Schockwellen ausgelöst hat. Das ist eine schwierige Situation und die Herausforderung besteht darin, Ansätze zu finden, um die Kosten wieder abzusenken und das Bauen und Modernisieren für die Endnutzer*innen und auch für die Unternehmen wieder in den bezahlbaren Bereich zu bringen.

Brandt: Stattbau Hamburg existiert seit 1985 und führt als kleine GmbH Projektentwicklung und Baubetreuung für Wohnprojekte und gemeinwohlorientierte Bauherr*innen durch. Zu unseren Kund*innen gehören Kirchen, Stiftungen, Genossenschaften, soziale Träger und auch kulturelle Einrichtungen, für die wir Bauherrenaufgaben übernehmen. Dazu kommt das große Segment der Baugemeinschaften, wie in Hamburg die Wohnprojekte heißen, die es ja in drei verschiedenen Arten – als Kleingenossenschaften, in Kooperation mit großen Genossenschaften und Netzwerken sowie als Eigentumsprojekte – gibt. Wir sind schwerpunktmäßig mit geförderten kleingenossenschaftlichen und Mietshäuser-Syndikat-Projekten unterwegs.

Die Themen liegen ja aktuell auf der Hand, es ist kein Wunder, das wir alle Dasselbe sagen. Es geht um bezahlbaren Wohnraum. Ich würde da noch den Zungenschlag reinbringen, dass es insbesondere um die Menschen »am unteren Ende der Nahrungskette« geht, also um vordringlich Wohnungssuchende. Über das hinaus, was meine Vorrednerinnen genannt haben, möchte ich die Qualitäten des Wohnraums ansprechen. Im Neubau schaffen wir inzwischen Barrierefreiheit, neue Wohnformen von Einpersonenhaushalten bis Clusterwohnungen, für Menschen mit Integrationsbedarf oder aus der Eingliederungshilfe, um nur einige Beispiele zu nennen. Ich finde, wir müssen uns mehr Gedanken darüber machen, wie wir diese Qualitäten auch in den Bestand bringen. Gerahmt werden diese Fragen aber immer von der Förderung und der Förderdauer,

in Hamburg laufen ja viele Wohnungen aus der Bindung aus. Für meine Bauherr*innen kommt noch das Nadelöhr des Grundstückszugangs hinzu. Dass inzwischen vermehrt Grundstücke im Erbbaurecht vergeben werden, ist insbesondere für Wohnprojekte und gemeinwohlorientierte Bauvorhaben eine große Erleichterung.

Meyer: Ich bin als Rechtsanwalt seit 20 Jahren beim Hamburger Mieterverein »Mieter helfen Mietern« in der Mietrechtsberatung und der Sozialberatung tätig. Außerdem verstehe ich mich als wohnungs- und mietenpolitischer Aktivist und bin Vertrauensperson für die Volksinitiative »Keine Profite mit Boden und Miete«.

Die Volksinitiative hat sich für ein Verkaufsverbot städtischer Immobilien und damit für die Etablierung des Erbbaurechts bei der städtischen Grundstücksvergabe und die dauerhafte Verstetigung von preiswertem Wohnraum eingesetzt. Hamburg benötigt mindestens 100.000 preiswerte, leistbare Wohnungen für die Menschen, die in der Stadt derzeit nicht oder nur unzureichend versorgt werden können. Mehr als 40 Prozent der Menschen haben Anspruch auf den sogenannten Paragraf-5-Schein, also den Zugang zu einer geförderten Wohnung nach dem ersten Förderweg. Gleichzeitig gibt es diese preiswerten Wohnungen auf dem Markt praktisch gar nicht, beziehungsweise werden es immer weniger, obwohl die Stadt Hamburg in den letzten zehn Jahren im Bundesvergleich sehr viele gebaut hat. Da müssen wir auch neue Wege überlegen. Wir beschäftigen uns als Mieterverein sehr viel mit den bestehenden Mieten, also Bestandsmieten und deren Erhöhungen sowie den zumeist sehr hohen Neuvertragsmieten. Da sind dringend Regelungen erforderlich. Obwohl Wohnungsrecht ein Verbraucherrecht ist und eigentlich soziale Befriedung schaffen soll, klappt das in diesem Bereich nicht mehr. Wir haben keine funktionierenden Begrenzungen, die die Neuvermietungspreise wirklich deckeln. Die bestehenden Regelungen zur sogenannten Mietpreisbremse sind ungenügend und wir haben auch mit dem Mietenspiegel ein unzureichendes Instrument, das den Wohnungsmarkt – unserer Auffassung nach – nicht richtig abbildet. Zusätzlich gibt es das Problem der Indexmieten, die im Moment scheinbar weit über die Hälfte der Neuabschlüsse ausmachen. Hier versuchen Vermieter*innen ganz offen, die am Wohnungsmarkt aktuell möglichen Extraprofite mitzunehmen und gegen künftige Entwertung abzusichern. Dann haben wir das Zukunftsproblem, dass wir klimagerechtes Wohnen so hinbekommen müssen, dass es für die Mieter*innen auch bezahlbar ist. Das klappt mit den bisherigen gesetzlichen Regelungen nicht, letztlich zahlen Mieter*innen die Kosten energetischer Sanierung über die Modernisierungsumlagen allein. Klimagerechtigkeit ist aus unserer Sicht eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. In der derzeitigen Lage, das hat Katrin Brandt auch schon sehr richtig gesagt, ist außerdem die Versorgung der vordringlich Wohnungssuchenden in Hamburg ein zentrales Thema. Die Stadt bemüht sich in diesem Bereich zwar, aber die Ergebnisse sind äußerst bescheiden. Selbst die eigenen Zielzahlen werden seit Jahren nicht erreicht. Es gibt die EU-weite Vorstellung, dass Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 beseitigt sein soll. Da steht Hamburg vor großen Aufgaben.

Bruns: Ich bin politisch seit vielen Jahren im Kontext von »Recht auf Stadt« aktiv, unter anderem lange Zeit im Gängeviertel und heute in der fux eG. In dieser Gesprächsrunde

spreche ich aber vor allem aus der Perspektive meiner Erfahrungen in der Holstenareal-Initiative »Knallt am dollsten«, in der ich seit zweieinhalb Jahren engagiert bin.

In der Summe der Erfahrungen meines stadtpolitischen Engagements »von unten« sehe ich die profit- und investorenfreundliche Hamburger Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik als weitgehend gescheitert an. Aus der Sicht vieler Basisinitiativen ist ein grundlegender Politikwechsel notwendig. Dazu fehlt es den politischen Verantwortlichen aber an Mut und Gestaltungswillen. Wichtigstes Thema – und da sind wir uns in dieser Runde auf der Ebene der Zielvorstellungen weitgehend einig – ist eine Stadtentwicklungs-, Wohnungsbau- und Verkehrspolitik im Interesse der Menschen. Dazu ist es aber notwendig, mit dem Primat der Profitorientierung zu brechen und geeignete und ausreichende Maßnahmen gegen die von Menschen gemachte Klimakatastrophe zu ergreifen. Oberste Maxime muss dabei sein, Wohnen, aber auch Mobilität als Grundvoraussetzungen des menschlichen Daseins zu begreifen und als solche nicht dem freien Spiel des Marktes zu überlassen. Wir brauchen eine Wohnungspolitik mit einem sozialen Kompass. Marc Meyer hat schon darauf hingewiesen, dass die Zahl der Sozialwohnungen von Jahr zu Jahr weiter sinkt. Wir als Initiative haben immer darauf hingewiesen, gerade am Beispiel des Holstenareals, dass der in Hamburg übliche Drittelmix an den tatsächlichen Wohnraumbedarfen vorbeigeht. Des Weiteren möchte ich darauf hinweisen, dass dem politischen Handeln auf Länderebene enge Grenzen gesetzt sind. Maßnahmen zur Begrenzung der Mietenhöhe, zur Deckelung der Bodenpreise sowie ein Verbot von *Share Deals* müssen auf Bundesebene umgesetzt werden.

Metzger: Hamburg gilt ja bundesweit durchaus als Vorbild einer gelungenen kooperativen Wohnungspolitik. Gleichzeitig besteht weiterhin ein sehr hoher Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt, Obdach- und Wohnungslosigkeit sind sichtbare Probleme. Daher die Frage, wie Sie die städtische Wohnungspolitik im bundesdeutschen Vergleich bewerten, die in den vergangenen zehn Jahren im Rahmen des Hamburger »Bündnisses für das Wohnen« umgesetzt wurde?

Memmler: Ich glaube, das wirklich Einmalige an der Hamburger Wohnungspolitik ist die Kooperation. Eine Kooperation setzt immer Dialog, Verständnis und auch Vertrauen voraus. Und es hat, glaube ich, wirklich die gesamten zehn Jahre gebraucht, um dieses Vertrauen zu stabilisieren. Und im Moment steht es sehr unter Beschuss. Aber ohne dieses Vertrauen und die erheblichen Anstrengungen, den Dialog zu führen und gegenseitiges Verständnis für die verschiedenen Sichtweisen, Notwendigkeiten und Risiken darin auszuloten, wird es überhaupt keine vernünftige Wohnungspolitik geben. Denn man kann sich vieles ausdenken und vieles wünschen aus seiner jeweiligen Perspektive, aber am Ende muss es immer einer machen, und der eine geht auch ins Risiko mit allem, was er da investiert. Ich spreche von unseren Mitgliedsunternehmen, die auch gerade für die Teile der Bevölkerung bauen und vermieten, die am unteren Ende der Einkommensskala liegen – oder jedenfalls nicht ganz oben. Aktuell ist eine schwierige Zeit, denn die Interessen gehen doch sehr stark auseinander. Es kommen immer mehr sehr steile Ideen aus der Zivilgesellschaft. Aus meiner Sicht vergessen die Initiator*innen von Ansätzen wie der Volkinitiative, dass es am Ende immer einer machen und es für den auch funktionieren muss. Jedes unserer Unternehmen ist verpflichtet, eine ordnungsgemäße

Geschäftsführung zu machen und darf keine übermäßigen Risiken eingehen. Und diese Interessen und Realitäten, auch die der Investitionsbedingungen, muss man in Ruhe diskutieren können. Und zwar in vielen einzelnen Details. Und dafür schafft – um auf die Frage zurückzukommen – das Bündnis und die kooperative Wohnungspolitik in Hamburg seit vielen Jahren einen sehr vertrauensvollen Rahmen.

Bruns: Frau Memmler, Sie betonen die Bereitschaft zum Dialog. Ich denke, mindestens genauso wichtig ist die Bereitschaft zum Konflikt. Sie haben im Grunde unterschiedslos von der Wohnungswirtschaft gesprochen. Es handelt sich hier aber um sehr unterschiedliche Akteure. Wir haben die gemeinwohlorientierten Wohnungsbauunternehmen, die kommunalen Unternehmen, Projekte wie das Mietshäuser Syndikat und eben Investor*innen und Projektentwickler*innen, die einzig und allein auf eine maximale Rendite setzen. Die würde ich eben nicht in einen Topf werfen. Auf der Ebene der Zielvorstellungen oder der politischen Rhetorik besteht immer sehr schnell große Einigkeit. Letztlich gilt dann aber »the proof of the pudding is the eating«, da müsste dann auch mal der Realitätsbeweis angetreten werden. In Bezug auf die zweite Frage sage ich daher: Nein, Hamburg ist ganz und gar kein Vorbild, weil es eher für den Vorrang von Investoreninteressen bekannt ist. Dafür steht das Beispiel der Adler Group mit ihren fünf Projekten, aber auch René Benkos Elbtower. So etwas spricht sich international herum und lädt die entsprechenden Investorengruppen geradezu ein.

Verdeutlichen möchte ich das am Fall von Consus/Adler. Der britische Shortseller Fraser Perring, der den Wirecard-Skandal aufgedeckt und ausgelöst hat, hat auch der Adler Group Bilanzfälschung, Geschäfte miteinander verbundener Personen und ein ans Kriminelle grenzendes Geschäftsgebaren vorgeworfen. Mittlerweile ermittelt sowohl die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als auch die Staatsanwaltschaft gegen die Adler Group. Adler besaß in Hamburg fünf Grundstücke. Auf keinem einzigen wurde bislang gebaut. Das Geschäftsmodell beruht einzig und allein auf spekulativer Wertsteigerung des Grundstückspreises. Was das Holstenareal angeht, so hat der zuständige grün regierte Bezirk Altona Ende Mai 2022 buchstäblich in letzter Minute und nur aufgrund von massivem politischen Druck die Unterschrift unter den städtebaulichen Vertrag verweigert. Das war ein erster Schritt, den wir begrüßt haben. Auf diesen ersten Schritt ist aber nie ein zweiter oder dritter Schritt erfolgt. Es sind mittlerweile zehn Monate verstrichen, ohne dass Bezirk oder Senat eine einzige politische Initiative ergriffen hätten. Es herrscht eine Politik des Abwartens. Um es konkret zu machen: Es wurde die Einleitung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme versäumt, die es der Stadt ermöglicht hätte, das Scheitern von Adler als Chance zu begreifen und das Gelände selbst zu entwickeln. Auf diese Weise hätte gewährleistet werden können, dass ein wirklich soziales, diverses, inklusives und klimagerechtes Quartier mit bezahlbaren Mieten entsteht. Und dies ist in meinen Augen eine Bankrotterklärung und Ausweis einer Haltung, mit der auch andere Initiativen im Kontext von »Recht auf Stadt« ihre Erfahrungen gemacht haben: Eine Form der Politikverweigerung und Delegation der Verantwortung an Investor*innen und externe Gruppen. Mit einer wirklichen Berücksichtigung der Wünsche und auch des Wissens und der Expertise der Bewohner*innen, die ja durchaus vorhanden sind, hat das oft nichts zu tun.

Brandt: Ich gehe noch mal einen Schritt zurück zur Frage, was vorbildlich ist am Bündnis für das Wohnen. Wir sind ja kein Teil dieses Bündnisses und können daher nur die Ergebnisse angucken und bewerten. Und da muss ich schon sagen, Hamburg hat einige Sachen richtig gemacht, die andere Bundesländer jetzt erst mühsam lostreten. Insbesondere die soziale Wohnungsbauförderung, da ist Hamburg ganz objektiv herausragend – in der Summe der Förderungen und auch in der Schnelligkeit, wie dieses Jahr die Förderrichtlinien an die aktuelle Situation angepasst worden sind. Man kann viel schimpfen, aber ich muss sagen, das finde ich wirklich großartig. Gleichzeitig ist die Volksinitiative »Keine Profite mit Boden und Miete« mit ihrem Erfolg, städtische Grundstücksvergabe im Erbbaurecht zur Norm zu machen, ein echter Hoffnungsschimmer. Beides – die Förderbedingungen und die Grundstücksvergabe – sind ja Sachen, die ich immer aus dem Fokus der von uns betreuten Gruppen bewerte. Unsere Bauherr*innen brauchen die günstigen Grundstücke und gehen dabei auch gerne langfristige Bindungen ein. Deswegen ist das Erbbaurecht als politisches Instrument auch richtig und ich finde gut, dass es gestärkt worden ist.

Was das Bündnis für das Wohnen angeht, würde ich mir wünschen, dass angesichts der aktuellen Situation über ein paar Sachen nochmal neu nachgedacht wird. Wenn wir feststellen, dass das Bauen gegenwärtig immer schwieriger und teurer wird, dann sollte die Stadt ihren Fokus dringend auf den geförderten Bereich legen. Ob wir nun wirklich 10.000 Wohnungen pro Jahr neu bauen oder nicht, ist sehr viel weniger wichtig, als dass wir tatsächlich 3.000 neue geförderte Wohnungen pro Jahr bekommen. Da könnten meiner Meinung nach die Prioritäten etwa bei den Baugenehmigungen unterschiedlich angelegt werden. Das zweite Thema ist die energetische Förderung. Ich möchte jetzt nicht über die Sinnhaftigkeit von Nachhaltigkeitsklassen und die Bewertung von Primärenergiefaktoren reden. Aber ich vermisse in der bundesdeutschen Zielsetzung eine energetisch schlaue Taktik, die allen Beteiligten nützt. Meiner Meinung nach müssten Einfamilienhäuser und der Mietwohnungsbestand stärker in den Blick genommen werden. Um es handfest zu machen: Der Ankauf von Bestandsimmobilien durch eine Mietergenossenschaft – eine Möglichkeit, die die Hamburger Förderrichtlinien anbieten – scheitert regelmäßig daran, dass die Wohnungen sehr teuer sind und alle hinterher mehr Miete zahlen müssen, weil das Haus energetisch ertüchtigt werden muss, um es fördern lassen zu können. Diese Gemengelage führt dazu, dass Mieter*innen, die in Hamburg darüber nachdenken, ihr Haus gemeinschaftlich zu kaufen, letztendlich doch davor zurückschrecken.

Meyer: Macht Hamburg eine gelungene kooperative Wohnungspolitik? Ich muss zunächst einmal klarstellen, dass beide großen Mietervereine – das heißt sowohl wir von »Mieter helfen Mietern« als auch die Kolleg*innen aus dem »Mieterverein zu Hamburg von 1890« – weder gefühlt noch objektiv Teil dieses Bündnisses sind, auch wenn nach außen dieser Eindruck manchmal vermittelt wird. Auch wir beurteilen den Prozess daher von den Ergebnissen her. Was uns gut gefällt, ist die Grundidee, für ein bestimmtes Ziel alle staatlichen Ressourcen zum Einsatz zu bringen. Und das läuft ja auch. Was uns aber nicht gefällt, ist, dass es nur um große Zahlen, die Quantität der fertiggestellten neuen Wohnungen geht. Jedes Jahr werden diese Zahlen verkündet, unabhängig davon, um was für Wohnungen es sich eigentlich handelt. Was wir in Hamburg wirklich brauchen,

sind preiswerte und leistbare Wohnungen. Der sogenannte Drittelmix klingt erstmal gut und wird in Hamburg politisch immer sehr hochgehalten. Unserer Meinung nach müsste er aber dringend überdacht werden. Faktisch werden in Hamburg nur maximal 25 Prozent der neu errichteten Wohnungsflächen tatsächlich nach dem ersten Förderweg gefördert und im Umkehrschluss erhalten wir gut 75 Prozent hochpreisige Wohnungen. Das sind Wohnungen, die zu Neuvermietungspreisen von in der Regel deutlich über 15 Euro pro Quadratmeter auf den Markt kommen. Oder es handelt sich um Eigentumswohnungen, die ein Großteil der Stadtbevölkerung gar nicht bezahlen kann. Hier erfolgt letztlich eine Fehlsteuerung der Ressourcen in Behörden und Bauwirtschaft. Und das für eine im Ergebnis auf wenige Jahrzehnte begrenzte soziale Zwischennutzung der wenigen preiswerten Wohnungen: Ein Gebäude, das eigentlich 100 Jahre tüchtig sein sollte, bleibt lediglich 30 Jahre lang in der Förderung preiswert und kann danach zu Marktpreisen vermietet oder veräußert werden. Unbestritten baut Hamburg im Bundesmaßstab am meisten Sozialwohnungen im Verhältnis zur Bevölkerung. Das ist eindeutig, wenn man sich die Zahlenvergleiche anguckt. Aber diese Wohnungen reichen nicht. Von ca. 100.000 geförderten Wohnungen, die es 2011 gab, sind bis heute noch gut 70.000 übrig. Die Wohnungen fallen schneller aus der Bindung, als man neue nachbauen kann. Das muss aus unserer Sicht unbedingt geändert werden. Und hier schließt sich auch ein ökologisches Argument an, auf das wir später noch zu sprechen kommen: Wir bauen derzeit große Wohnungen, in denen wenige Menschen mit viel Geld leben. Und wir bauen preiswerte Wohnungen, in denen viele Menschen relativ beengt leben.

Siebeck: Ich kann viele der Forderungen an die städtische Wohnungspolitik gut nachvollziehen. Die Frage war ja, was wir besser machen als andere oder wie wir uns im Vergleich mit anderen Ländern sehen. Und da müssen wir auch mal Fakten auf den Tisch legen, um zu sehen, dass wir eigentlich ganz gut dastehen, insbesondere was die Anzahl der geförderten Wohnungen angeht. Sie haben Recht, Herr Meyer, dass wir vor wenigen Jahren noch lediglich 15-jährige Bindungen vereinbart hatten. Das halten wir auch nicht mehr für zeitgemäß und sind auf zunächst 20- und dann auf 30-jährige Bindungen gegangen. Dafür wurden wir im Bündnis weder gelobt noch gefeiert. Es ist klar, dass man auch mal Konflikte aushalten muss. Die Wohnungswirtschaft ist da aber letztlich kooperativ mitgegangen. Unsere Wohnungsbauförderung fängt seit 2023 die gesamte Fremdfinanzierung auf und ersetzt damit auch wegfallende KfW-Mittel. Und das mit einem unschlagbar günstigen Darlehen zu 1 Prozent Zinsen für die 30 Jahre der Förderungslaufzeit. Weder als Investor*in noch als Baugemeinschaft finden Sie auf dem Kapitalmarkt derzeit etwas Vergleichbares.

Was auf Bundesebene passiert, können wir leider kaum beeinflussen, auch wenn Frau Dr. Stapelfeldt und auch Frau Pein sowohl an die Bundesbauministerin als auch an den Bundeswirtschafts- und Energieminister mehrere Briefe geschrieben haben, damit die KfW-Mittel wieder aufgestockt werden. Möglicherweise bauen wir auch nicht immer die Wohnungen, die sich Einzelne aus unserer Diskussionsrunde heute prioritär wünschen. Wir haben als Stadt aber auch die wohnungspolitische Überzeugung, dass wir den Drittelmix tatsächlich für fundamental und wichtig halten. Wir haben die gesamte Stadtgesellschaft im Blick, gehen davon aus, dass es unterschiedliche Zielgruppen gibt und daher auch unterschiedliche Investor*innen geben muss – von den eher

gemeinwohlorientierten über das städtische Wohnungsunternehmen bis hin zu Projektentwickler*innen. Ich weiß, dass hier in der Runde Leute sitzen, die unsere Einschätzung zu den Sickereffekten nicht teilen. Wir sind aber davon überzeugt, dass unsere Neubaustrategie weiter und nicht so kurz greift, wie Sie uns das unterstellen. Wir haben dazu aktuell eine Studie vergeben, um das überprüfen zu lassen.

Wir sind davon überzeugt, dass wir viel für vordringlich Wohnungssuchende tun. Sicher handelt es sich bei diesem Thema um eines der dicksten Bretter, das wir zu bohren haben. Die Stadt Hamburg baut selbst keine Wohnungen. Sie hat öffentliche Unternehmen, die Wohnungen bauen, und sie hat durch die Förderung die Möglichkeit, private Wohnungsunternehmen – ob es Genossenschaften sind oder solche aus dem Verband der freien Wohnungs- und Immobilienwirtschaft oder auch Kleinvermieter*innen – dazu anzureizen, »WA-Wohnungen« zu bauen.[2] Wir haben im letzten Jahr in der Bürgerschaft ein umfassendes Gesamtkonzept zum Thema vordringlich Wohnungssuchende gehabt. Neben besonderen Förderungsoptionen wie dem Belegungsbindungsankauf haben wir ein Programm, das Grundstücke ausschließlich solchen Projekten zur Verfügung stellt, die für vordringlich Wohnungssuchende bauen. Da sind auch schon einige Projekte in der Realisierung. Das alles braucht seine Zeit. Wir sind außerdem gemeinsam mit der Sozialbehörde unterwegs, um das Thema Wohnungs- und Obdachlosigkeit anzugehen. Sie wissen, dass wir Förderprojekte dazu gemacht haben, wie »Housing First« funktionieren kann, gemeinsam mit der Cassens-Stiftung und Hinz&Kunzt in Sankt Georg. Das sind zwar nur Pilotprojekte, aber sie zeigen, dass wir in diesem Bereich aktiv sind. Ich glaube, dass wir ein sehr ausgefeiltes Wohnungsbauprogramm für unterschiedlichste Zielgruppen haben.

Daneben bedienen wir natürlich auch das Thema Mietrecht. Danke, Herr Bruns, dass Sie das angesprochen haben: Wir sind nicht allein auf der Welt. Mietrecht ist kein Thema, das Hamburg allein bestücken kann, sondern wir sind an das BGB gebunden. Wir haben deshalb in den letzten Jahren verschiedene Mietrecht-Initiativen im Bundesrat eingebracht. Diese Initiativen wurden im Bündnis für das Wohnen besprochen und die geführten Diskussionen waren nicht unbedingt nur von großem Einvernehmen geprägt. Auf Bundesebene scheitern wir jedoch bisher. Und natürlich wenden wir alle Verordnungen zur Mieteneindämmung, die der Bundesgesetzgeber uns gibt, auch an, ob das jetzt die Mietpreisbremse ist oder auch die Kappungsgrenzenverordnung. Sie wissen, dass das Bundesverwaltungsgericht den Kommunen Ende 2021 das Vorkaufsrecht aus der Hand geschossen hat, sodass wir im Rahmen der sozialen Erhaltungsverordnung keine Vorkaufsrechte mehr ausüben können. Wir waren auch hier gemeinsam mit den Städten Berlin und München in sehr intensiven Gesprächen mit dem Bundesbauministerium. Bisher scheitern wir aber auch in dieser Frage am Bundesjustizministerium.

Sie kritisieren den Drittelmix. Wir sind unter anderem aus zwei Gründen sehr stolz auf den Drittelmix: Zum einen können wir solche Investor*innen einbinden, die andere Städte nicht einbinden können, nämlich auch private Projektentwickler*innen. Zum anderen haben wir mit dem Drittelmix eine Form des Zugriffs auf private Grundstücke.

2 WA-Wohnungen unterliegen einer besonderen Förderung und adressieren sich an vordringlich Wohnungssuchende, d.h. Menschen mit besonderen Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt.

Hamburg hat sehr viel früher als andere Städte damit angefangen, auch über Bebauungspläne und städtebauliche Verträge den Drittelmix bei privaten Flächen vorzuschreiben. Das ist, glaube ich, etwas, was wir als Hamburger schon längst als selbstverständlich ansehen, das aber bundesweit keineswegs eine Selbstverständlichkeit ist.

Grubbauer: Es ist klar, dass aus sozialen und ökologischen Gründen der Bestand stärker in den Fokus rücken wird und da neue Wege beschritten werden müssen. Welches Potenzial bietet der Bestand und welche zentralen Instrumente und Hebel sehen Sie hier?

Brandt: Als Stattbau kommen wir aus den 1980er Jahren, aus der Zeit der Instandbesetzungen, und haben früher viele Projekte betreut, die Bestandsimmobilien saniert haben. Heutzutage kommen wir jedoch aus Kostengründen gar nicht mehr in den Bestand rein. Ich habe das vorhin anhand der Förderrichtlinie Ankauf durch Mietergenossenschaften erläutert und aufgezeigt, wie schwierig es ist, eine überteuerte Immobilie energetisch zu ertüchtigen. Aber wenn ich mir etwas für den Bestand wünschen würde, dann wäre es erstens, dass solche Standorte wie Barmbek-Nord oder Horn oder Osdorf, die sehr homogene Wohnungsgrößen haben, auf eine Weise durch Neubau ergänzt werden, dass dort Cluster von Wohnungen reingesetzt werden, die barrierefrei und günstig sind und das ergänzen, was in den Stadtteilen bisher fehlt. Dann würden sich auch neue Potenziale für Umzüge ergeben, da die Menschen eine andere Wahlmöglichkeit bekommen. Mein zweiter Wunsch wäre, dass hinsichtlich der sozialen Mischung stärker auf diejenigen Stadtteile geguckt wird, die bisher nur geringen Sozialwohnungsbestand aufweisen. Das heißt, dass wir weniger nach Billstedt und mehr nach Volksdorf oder Othmarschen gucken, wenn es darum geht, neue geförderte Wohnungen zu bauen. Ansonsten würde ich mich freuen, wenn wir mal wieder die Gelegenheit bekommen, mit Wohnprojekten in den Bestand zu gehen, aber das scheitert aktuell wie gesagt einfach an den Immobilienpreisen.

Meyer: Klimaschutz und Nachhaltigkeitsfragen sind aus Mietervereinssicht schon relativ alte Themen, da es ja auch nicht erst seit gestern energetische Modernisierungen gibt. Die gesetzliche Vorschrift dazu ist zwar etwas entschärft worden, aber leider nur graduell. Man muss feststellen, dass die Mieter*innen im Bestand faktisch die energetische Sanierung tragen. Die Anforderungen, die wir als Gesellschaft an Klimaschutz und Nachhaltigkeit stellen, werden den Mieter*innen aufgezwungen, und zwar auf ihre Kosten. Mit dem Aufzwingen kann ich möglicherweise noch leben, weil ich denke, dass wir uns nicht individuell entscheiden dürfen, wie gesellschaftlich schädlich wir uns verhalten oder nicht. Aber was wir nicht weiterhin so machen können, ist, dass wir auf einem Wohnungsmarkt, in dem sehr viele Mieter*innen sowieso an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gekommen sind, immer neue Anforderungen auferlegt bekommen, die sie allein tragen sollen. Die Wohnungsbauten der 1950er, 60er und 70er Jahre stellen in Hamburg den noch relativ preiswerten Wohnungsbestand dar. Der würde sich durch energetische Sanierung enorm verteuern. Damit würde quasi der letzte Rest des bezahlbaren Segments wegbrechen. Gleichzeitig sind genau das aber die Wohnungen, bei denen man energetisch mit dem geringsten Mitteleinsatz am meisten rausholen kann. Für uns ist aber die Kernfrage: Wie machen wir das Ganze sozial gerecht? Unstrittig, dass

da was geschehen muss. Natürlich wollen die meisten Mieter*innen auch keine hohen Energiekosten. Die meisten sind genau wie die anderen Menschen in dieser Stadt am Klima und an der Zukunft für kommende Generationen interessiert. Es stellt sich nur die Frage: Wie finanzieren wir das? Ein systemimmanenter, aber einigermaßen gerechter Vorschlag wäre vielleicht, die Kosten zu je einem Drittel auf Mieter*innen, Eigentümer*innen und Fördergelder aufzuteilen. Es muss dabei aber eine Belastungsgrenze für Mieter*innen geben, möglicherweise gekoppelt an das Haushaltseinkommen, um Härtefälle zu vermeiden.

Bruns: Die Forderungen nach menschenwürdigem Wohnen, sozialer Gerechtigkeit und Klimaschutz dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern müssen miteinander verklammert werden. Mir fällt dazu noch ein, dass in Hamburg oft abgerissen und wieder neu gebaut wird. In Form von grauer Energie sind hiermit gewaltige CO_2-Emissionen verbunden, die allen Klimaschutzzielen widersprechen. Insofern müssten alle Neubauprojekte und Abrissvorhaben auch in Bezug auf ihre Klimabilanz überprüft werden, damit nicht so absurde Geschichten passieren wie zum Beispiel am Gänsemarkt, wo das Deutschlandhaus abgerissen wurde, um es hinterher in einer architektonischen Form wieder aufzubauen, die man kaum vom Altbau unterscheiden kann. Die Klimabilanz ist hier katastrophal. Es werden in Hamburg jährlich mehr Bäume gefällt als neu gepflanzt. Auch im Fall des Holstenareals sind die im städtebaulichen Vertrag vorgesehenen Grünflächen viel zu gering angesetzt.

Memmler: Der Bestand ist dadurch gekennzeichnet, dass hier eine Vielzahl von Zielkonflikten kumuliert. Da geht es um Mobilität, um Digitalisierung, um Energieversorgung und -produktion, um Wohnflächenverbrauch und um Familien- oder Lebensabschnittsentwicklung. Die Leute fangen an zu zweit, dann sind sie zu dritt, zu viert, zu fünft und am Ende sind sie wieder zu zweit oder allein. Und auch dann wollen diejenigen, die übrig geblieben sind, aus ihrer Wohnung nicht raus. Das ist zumindest unsere ganz überwiegende Erfahrung. Zusammengefasst gibt es viele berechtigte Ziele zur Bestandsentwicklung, die hier auch teilweise bereits formuliert wurden. Aber wenn man das alles zusammendenkt, wenn man verantwortlich ist für die Entscheidung, für den Bestand, dann muss man einen Kompromiss finden. Und dann machen es sich all diejenigen, die Einzelaspekte vertreten, immer sehr einfach. Die einen wollen keine Überlastung der Kindergärten, Schulen und Straßen. Die anderen wollen nicht noch mehr Autos in diesem oder jenem Quartier. Die Menschen bringen sich in all diese Prozesse mit sehr lauter Stimme ein.

Was mich aktuell als technische Referentin des VNW am meisten umtreibt – auch gerade, weil wir darüber so eng mit dem Senat im Gespräch sind –, ist die EPBD-Novelle. Der Bund macht das Gebäudeenergiegesetz neu, sodass alles Mögliche im Fluss und unklar ist und man auch im Bestand aktuell eigentlich kaum agieren kann. Die Stadtentwicklungsbehörde hat hier etwas sehr Schlaues gemacht und gesagt, dass sie zuerst einmal die Machbarkeit überprüfen will. Das würde ich mir auch in vielen anderen Fällen wünschen. Das Ergebnis kennen Sie vielleicht bereits in der Kurzfassung: Egal wie man es dreht oder wendet, der Spaß wird uns in Hamburg Milliarden kosten bis zum Jahr 2045. Und Herr Meyer hat völlig recht: Für die Vermieter*innen stellt die Miete die einzi-

ge Quelle dar, aus der das alles bezahlt werden kann. Es gibt nichts anderes. Wohnungsunternehmen haben als Ertragsquelle nur die Miete – es sei denn, sie sind in anderen Bereichen tätig, etwa in der Energieerzeugung. Wenn die Finanzierung nicht aus der Miete bestritten werden soll, kommt nur noch staatliche Förderung in Betracht. Man kann diese Problematik nicht mit populistischen Wünschen oder Parolen lösen. Man muss das Thema im Klein-Klein angehen. So schwer und unbefriedigend das vielleicht auch für diejenigen sein mag, die große Wünsche haben.

Siebeck: Zunächst einmal ein paar Fakten zu den ökologischen und sozialen Funktionen des Bestandes. Wir haben ungefähr 690.000 Mietwohnungen in Hamburg. Von denen sind knapp 80.000 miet- und belegungsgebunden und rund 600.000 sind ungebunden. Von den ungebundenen Wohnungen haben mehr als 30 Prozent eine Nettokaltmiete von unter 8 Euro. Genossenschaften und SAGA bewirtschaften zusammen ein gutes Viertel aller Wohnungen und gut ein Drittel aller Mietwohnungen. Hier liegen die Mieten im Durchschnitt 20 bis 30 Prozent unter dem Mittelwert des Mietenspiegels. Allein diese Zahlen machen deutlich, welche wichtige Versorgungsfunktion mit bezahlbarem Wohnen die Wohnungsbestände in Hamburg haben. Und wir versuchen mittels der Instrumente, die ich vorhin geschildert habe, sie auch zu erhalten.

Als Nächstes möchte ich unterstreichen – Herr Meyer und Frau Brandt haben das angesprochen –, wie wichtig das Erbbaurecht ist. Wir haben das Erbbaurecht bereits im Jahr 2019 mit der Bodendrucksache in Hamburg verstärkt eingeführt. Auch den Zusammenhang von gezieltem Neubau und dem Bestand in den Quartieren wollen wir zukünftig stärker in den Blick nehmen. Stadtentwicklung geht nicht ohne die Berücksichtigung beider Aspekte. Gemeinsam mit den großen Genossenschaften gab es die Initiative »Wohnen – und was noch?«, bei der die Quartiere aus den 1950er bis 70er Jahren daraufhin angeguckt wurden, wo es Entwicklungspotenziale mittels gezieltem Neubau gibt, um den Bestand weiterzuentwickeln. Da gilt dann natürlich der Drittelmix bezüglich des Förderanteils. Diese Konzepte und Strategien werden auch gefördert. Das Gleiche hat die SAGA gemacht – ein Teil der Projekte ist in der Umsetzung, ein Teil in Planung und ein Teil musste abmoderiert werden, wie das halt so ist.

Zum Thema Klimaplan haben wir eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Wir haben somit das erste Mal eine Wohnbestandsanalyse für ganz Hamburg. Wir wissen jetzt, welche Wohnungstypen es gibt, in welchem Zustand sie energetisch sind und in welchen Baualtersklassen und wie bzw. mit welchen Maßnahmen, Klimawirkungen und Kosten sie modernisiert werden können. Das Ergebnis ist unter anderem, dass es in Hamburg kaum noch Wohnungen gibt, die nicht bereits ein Mal modernisiert worden sind. Deutlich wird auch, dass es die größte klimapolitische Hebelwirkung bei den Baualtersklassen bis 1978 gibt. Das sind natürlich die noch gut bezahlbaren Wohnungen. Nur sind hier eben teils die Heizungen veraltet und die Dämmungen am schlechtesten. Wir haben für Hamburg gezeigt, welcher Sanierungspfad einzuschlagen ist, um die Klimaziele im Bereich der Wohngebäude zu erreichen, und entwickeln jetzt die Umsetzungsstrategien etwa mit Blick auf Bezahlbarkeit und gemeinsam mit der Umweltbehörde, denn die ist für die Wärmewende verantwortlich. Das Thema graue Energie spielt auch eine große Rolle. Wir werden zu unserer Machbarkeitsstudie in wenigen Wochen noch eine Studie zur grauen Energie im Zusammenhang mit der Modernisierung auf

den Markt werfen. Und das widerspricht zum Beispiel jeglichen Klimavorstellungen des Bundesenergieministers, der für die Modernisierung extrem hohe Standards vorsieht.

Grubbauer: Können Sie uns zum Abschluss ein Schlaglicht mitgeben auf die Rolle der Wissenschaft: Was können wissenschaftliche Analysen in dem komplexen Handlungsfeld Wohnen leisten?

Siebeck: Wir haben ja schon eine ganze Reihe von Themen angesprochen. Etwa, was für Effekte tatsächlich mit energetischer Modernisierung angeschoben werden. Dann haben wir das Thema Sickereffekte. Manche glauben unseren Studien nicht. Wir tun das natürlich schon, wir schreiben sie ja aus. Ein großes Thema für uns ist, dass wir sehr viele Studien ausschreiben und keine Angebote mehr von Instituten bekommen, die sie umsetzen können. Es gibt in diesem Bereich einen deutlichen Fachkräftemangel. Wenn Sie sich als Wissenschaftler*innen wirklich Meriten verdienen wollen, dann müssen sie gucken, dass sie Nachwuchs produzieren, der diese ganzen Gutachten produzieren und die Fragen seitens der Wissenschaft klären kann. Und der die Lücken bei den Planer*innen füllen kann. Wir geben sehr viele Gutachten in Auftrag und werden das auch weiterhin tun. Wir arbeiten dabei auch immer mal wieder mit der HafenCity Universität (HCU) zusammen, mit mehr oder weniger guten Erfolgen. Generell kooperieren wir gerne mit der Wissenschaft. Wenn wir Gutachten in Auftrag geben, dann sind das keine Bestellgutachten, sondern wir erhoffen uns wirklich neue Erkenntnisse.

Memmler: Das Problem, bei dem viele Diskussionen zwangsläufig enden, ist die Komplexität der Materie. Das menschliche Gehirn kann die Komplexität nur schwer fassen und kaum Lösungen produzieren. Man sieht das zum Teil auch im politischen Handeln: Es werden einzelne Aspekte herausgegriffen und begrenzte politische Maßnahmen ergriffen, die dann teilweise eine breite Spur von Kollateralschäden hinter sich herziehen. Mich würde daher interessieren, wie es gelingen kann, eine kybernetische Betrachtungsweise zu etablieren, die sich mit der Steuerung komplexer Systeme beschäftigt. Ich glaube, die Herausforderung besteht darin, Erkenntnisse zu komplexen Fragen allgemeinverständlich zu kommunizieren, sodass Entscheider*innen aus den Bereichen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft diese auch nutzen können. Man kann immer alles gut verstehen, was aus einzelnen Perspektiven heraus geäußert wird. Viele Ziele sind für sich genommen absolut berechtigt. Es wäre aber sehr hilfreich, wenn es gelänge, die Perspektiven im Zusammenhang zu sehen und so auch in die Lage zu kommen, komplexe Systeme zu steuern. Das fände ich höchst nützlich in unserer aktuellen Situation.

Bruns: Ich denke, dass wissenschaftliche Forschung immer ermöglicht, den Blick zu weiten und auch über den Hamburger Tellerrand hinauszuschauen. Da ließen sich Best-Practice-Beispiele aus europäischen oder außereuropäischen Metropolen betrachten, die möglicherweise Alternativen zur Wohnungsbaupolitik in Hamburg aufzeigen. Wie sieht es zum Beispiel in Wien aus? Vor dem Hintergrund des heutigen Gesprächs fällt mir als Forschungsaufgabe die schwierige Interaktion zwischen Bürgerinitiativen und Politik ein. Wir machen immer wieder die Erfahrung, dass sehr konkrete Kritik an Stadtentwicklungsvorhaben – sei es zum Holstenareal, zum Bahnhof Altona oder zur

Sternbrücke – geäußert wird, aber darauf nie eine Antwort von der Politik kommt. Wir werden als Ansprechpartner*innen gar nicht wahrgenommen. Der Fall der Volksinitiative »Keine Profite mit Boden und Miete« ist da eine rühmliche Ausnahme. Beim Holstenareal herrscht dagegen seit zehn Monaten Stillstand, obwohl die Stadt die Möglichkeit hätte, etwas zu tun. Die Erfahrung der Hamburger Basisinitiativen aus dem Recht-auf-Stadt-Kontext ist, dass auf eine detaillierte Expertise »von unten« kaum eingegangen wird.

Meyer: Mir ist klar, dass Wissenschaft nicht zweckfrei und neutral im Vakuum herumschwebt. Dennoch stelle ich mir unter Wissenschaft tatsächlich etwas anderes vor, als Auftragsgutachten für die Stadtregierung zu erstellen. Wir selbst haben manchmal durchaus den Eindruck, dass – wie es das in vielen Bereichen gibt – derjenige, der das Gutachten bezahlt, auch ein wenig vom Ergebnis vorgibt. Wir sehen aber ebenfalls einen großen Forschungsbedarf. Der Wohnungs- und Grundstücksmarkt ist, nicht nur in Hamburg, undurchschaubar. Es gibt nicht mal ein öffentliches Grundbuch in Deutschland. Dabei wäre es sehr nützlich, wenn Forscher*innen Zugang zu den Daten hätten, die aussagen, wem die Stadt und ihre Grundstücke eigentlich gehören. Konkret heißt das, dass wir viele große und größere Player auf dem Wohnungs- und Grundstücksmarkt derzeit gar nicht erfassen können. Wir halten diese Fragen für wichtig, weil über Grundbesitz Macht ausgeübt wird. Wir hätten außerdem gerne Informationen über die tatsächlichen Miethöhen und -verträge. Die anfangs genannte Zahl zu den Indexmietabschlüssen ist ja eine reine Schätzung. Um eine gute politische Steuerung zu ermöglichen, wäre hier mehr Transparenz wünschenswert.

Brandt: Die Debatte um graue Energie und energetische Qualitäten finde ich äußerst verworren und von ideologischen Setzungen dominiert, die den Blick auf bestimmte Dinge prägen. Zum Beispiel bin auch ich gegen Abriss, sehe aber gar nicht, dass in Hamburg so viel abgerissen wird. Bei diesen Diskussionen schwingt immer schnell etwas Weltanschauliches mit. Ich würde mir wünschen, dass es zum Thema Nachhaltigkeit und Ressourcenverbrauch einen Kriterienkatalog, eine Fragestellung und eine Struktur gibt, die Bewertungen objektivierbarer machen. Vielleicht wäre es ein interessantes Forschungsthema, wie viel Ideologie eigentlich in der Primärenergiefaktorberechnung steckt.

Metzger: Vielen Dank für das Gespräch und dafür, dass Sie sich die Zeit genommen haben. Wir freuen uns auf das gedruckte Ergebnis und haben eine ganze Reihe von Forschungsaufträgen für weitere Publikationen mitgenommen.

Historische und theoretische Einordnung

3. Herausforderungen und Perspektiven in der Wohnungsforschung

Monika Grubbauer

Einleitung: Ausgangspunkte für die Forschung

Öffentliche Debatten zu Wohnungsfragen haben aktuell eine hohe Sichtbarkeit und werden in vielfältiger Weise in Bezug zu den gesellschaftlichen Umbrüchen und Krisen unserer Zeit gesetzt. So steht das Wohnen im Zentrum der sozialen Fragen der Gegenwart: Unterschiede im Zugang zu Wohnraum und bei den Wohnkosten, insbesondere zwischen Eigentümer*innen und Mieter*innen, wirken sich nicht nur auf die Lebensqualität aus, sondern haben auch maßgeblich Anteil an der wachsenden Vermögens- und Einkommensungleichheit in Deutschland. Die räumliche Dimension des Wohnens und seine Verankerung in konkreten Siedlungsräumen stehen im Zentrum von Debatten über Flächenversiegelung und Flächenkonkurrenz, mit sich zuspitzenden Zielkonflikten zwischen Stadtentwicklungsstrategien und Umweltschutzbelangen. Drängende ökologische Fragestellungen stellen sich auch mit Blick auf den Energie- und Ressourcenverbrauch im Wohnen und den Umgang mit den vorhandenen Wohnungsbeständen. Und schließlich steht angesichts der veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen die Frage im Raum, inwiefern die marktmäßige Produktion von (bezahlbarem) Wohnraum überhaupt noch möglich ist bzw. welche staatlichen Eingriffe erforderlich sind.

Was kann die Forschung im Hinblick auf diese vielfältigen Fragestellungen, die sich mit dem Wohnen verbinden, leisten? Wo setzt die Forschung an, auf welchen Datengrundlagen baut sie auf, und in welchem Verhältnis steht die wissenschaftliche Debatte zu dem praxisbezogenen Handlungsfeld von Gestaltung, Planung, Stadtentwicklung und Bauwesen? Die Bandbreite an Themen und Zugängen im Feld der interdisziplinären Wohnungs- bzw. Wohnforschung kann hier nicht mit Anspruch auf Vollständigkeit abgedeckt werden. Ziel dieses Beitrags ist es, relevante Herausforderungen für die Forschung zu reflektieren, die mit dieser thematischen und disziplinären Breite einhergehen. Ausgangspunkt ist die These, dass sich damit nicht nur unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte, sondern auch unterschiedliche erkenntnistheoretische Zugänge verbinden. Diese Unterschiede in den epistemologischen Grundlagen und wissenschaftlichen Paradigmen werden jedoch kaum thematisiert und zu wenig zur strategischen

Weiterentwicklung des Forschungsfeldes genutzt, wodurch die interdisziplinäre Wohnungs- bzw. Wohnforschung in Deutschland weiterhin keine langfristige institutionelle Verankerung in den universitären Strukturen hat. Dies führt unter anderem dazu, dass zwischen Grundlagenforschung und anwendungsbezogener Forschung wenig Austausch besteht und kaum Brücken zwischen Wissenschaft und Praxis geschlagen werden.

Die erste Herausforderung, die ich sehe, besteht darin, dass bereits der interdisziplinäre Zugang der Wohn- bzw. Wohnungsforschung mit unterschiedlichen Argumenten begründet wird. Hieraus leiten sich unterschiedliche Perspektiven auf die Konstitution des Forschungsfeldes und seine wissenschaftlichen Zielsetzungen ab, insbesondere im Hinblick auf den Gegensatz zwischen Grundlagen- versus Anwendungsbezug. Die zweite Herausforderung, die ich bespreche, liegt im Spannungsfeld der Erkenntnisse, die sich aus unterschiedlichen Datenbeständen in den verschiedenen Feldern der Wohnungs- und Wohnforschung ergeben, insbesondere im Umgang mit quantitativen und qualitativen Daten. Eine dritte relevante Herausforderung sehe ich darin, das Spannungsverhältnis zwischen lokalen und überlokalen wohnungspolitischen Erklärungs- und Handlungsansätzen zu reflektieren und für die Weiterentwicklung der theoretischen Grundlagen zu nutzen.

In den folgenden drei Abschnitten dieses Beitrags werden diese Herausforderungen jeweils im Einzelnen diskutiert. Ich stütze meine Argumentation auf die Analyse der einschlägigen, vorwiegend deutschsprachigen Publikationen der letzten Jahre. Die breite internationale Forschung zum Thema kann hier nur punktuell rezipiert werden. Im zweiten und dritten Abschnitt nehme ich auch Bezug auf Hamburg als Fallbeispiel und nutze die Befunde der Beiträge zu diesem Sammelband. Im Fazit werden die Erkenntnisse, die sich aus der von den Autor*innen in diesem Band vorgenommenen Betrachtung des Fallbeispiels Hamburg ergeben, reflektiert und Perspektiven für zukünftige Forschung benannt.

Grundlagen- versus Anwendungsbezug in der interdisziplinären Wohnungs- und Wohnforschung

Die deutschsprachige Wohn- bzw. Wohnungsforschung versteht sich erst seit vergleichsweise kurzer Zeit als eigenständiges interdisziplinäres Forschungsfeld (Schönig/Kadi/Schipper 2017; Hannemann/Hilti/Reutlinger 2022b). In der internationalen Debatte ist die Interdisziplinarität des Forschungsfeldes der *Housing Studies* hingegen lange etabliert und drückt sich in dem breiten fachlichen Spektrum der Beiträge in den einschlägigen wissenschaftlichen Zeitschriften aus (Schipper/Vollmer 2020b). Auch die institutionelle Verankerung der *Housing Studies* ist international deutlich stärker ausgeprägt – im nordamerikanischen Raum vielfach in Verbindung mit Themen des Gemeinwesens (*Community Studies*), im britischen und nordeuropäischen Raum, aber auch in Lateinamerika oft in Verbindung mit Architektur, Planung und Stadtforschung. Allerdings ist die internationale Debatte durch die Dominanz der angelsächsischen Universitäten in der wissenschaftlichen Publikationslandschaft stark verzerrt und Befunde der Wohnungsforschung jenseits Europas und Nordamerikas sind in den englischspra-

chigen internationalen Zeitschriften nach wie vor drastisch unterrepräsentiert. In der deutschsprachigen Debatte lässt sich gegenwärtig das Bemühen erkennen, die Konturen des Forschungsfeldes der Wohn- bzw. Wohnungsforschung in seiner interdisziplinären Ausrichtung stärker zu reflektieren und theoretische Grundlagen stärker zu systematisieren (vgl. Schipper/Vollmer 2020a; Fricke 2022). Der Anspruch der Interdisziplinarität wird dabei entlang von drei unterschiedlichen Argumentationslinien begründet, wie ich im Folgenden zeige.

Der erste Ausgangspunkt für interdisziplinäre Zugänge zu Wohnungsfragen ist die doppelte Konstitution des Wohnens, das sowohl individuell von existenzieller Bedeutung ist als auch gesellschaftlich eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren kapitalistischer Ökonomien darstellt. Damit rückt der »unter kapitalistischen Bedingungen unauflösbare […] Konflikt zwischen Wohnraum als Grundbedürfnis und als Ware« (Schönig/Vollmer 2020: 7) ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Für die Forschung ergibt sich daher die Notwendigkeit, sowohl das »Wohnen als sozialräumliche Praxis« (Hannemann/Hilti/Reutlinger 2022a: 11) in den Blick zu nehmen als auch die »gesellschaftlichen Strukturen und Bedingungen der Wohnraumversorgung zum Gegenstand von Forschung« (Schönig/Vollmer 2020: 9) zu machen. Die Bandbreite der an den deutschsprachigen Schlüsselpublikationen der letzten Jahre beteiligten Disziplinen, bildet dieses doppelte Erkenntnisinteresse ab – allerdings eher in der Breite und Zusammenschau der Befunde und weniger innerhalb der einzelnen Beiträge. Es gibt kaum Studien, welche die Wechselwirkungen zwischen den Strukturen der Wohnraumversorgung und der Wohnpraxis der Bewohner*innen tatsächlich systematisch und empirisch in den Blick nehmen (vgl. Rinn in diesem Band).

Ein zweites Argument für die interdisziplinäre Forschung zu Wohnungsfragen ist, dass es insbesondere darum geht, »unterschiedliche Aspekte *vom Sozialen* und *vom Räumlichen* miteinander zu verbinden«, die sich im Wohnen ausdrücken, weswegen Hannemann, Hilti und Reutlinger auch von »Wohnforschung« und nicht »Wohnungsforschung« sprechen (Hannemann/Hilti/Reutlinger 2022a: 12, Hervorhebung im Original). Der Blick richtet sich hier einerseits auf die soziale Praxis des Wohnens und insbesondere auf Wohnbiografien als methodischen Zugang (Menzl 2007; Rogojanu 2019; Rühmling 2023). Andererseits bedingt der Blick auf die gleichermaßen soziale wie räumliche Dimension des Wohnens auch die notwendige Kontextualisierung in Bezug auf konkrete Orte und Siedlungsräume (vgl. Hannemann/Hilti/Reutlinger 2022a: 12). Hierfür sind Studien zum historischen Wandel von Wohnformen und Wohnverhältnissen von Relevanz (Saldern 1995; Flagge 1999), ergänzt um Beiträge der Architektur und der Planung (Glaser 2015; Kniess/Bührig 2016). Bemerkenswert ist aktuell das hohe Interesse an methodischen Weiterentwicklungen, beispielsweise in der Nutzung hermeneutischer Zugänge für die Erfassung von »Wohngeschichten« (Hahn 2022: 5) als auch in Form von transdisziplinärer Forschung, die auf die Zusammenarbeit mit Bewohner*innen setzt (Brunner et al. 2022; von Beckerath/Schönig 2022).

Ein drittes Argument für eine interdisziplinäre Perspektive auf Wohnungsfragen ergibt sich schließlich aus der institutionellen Logik des praxisbezogenen Handlungsfeldes der Wohnungspolitik, welches in mehrfacher Weise mit anderen politischen Handlungsfeldern überlappt. Wohnungspolitik ist zum einen selbst Bestandteil des größeren Politikfeldes der Sozialpolitik (Egner 2022; Slavici 2022; Sowa 2022), wobei es eine lan-

ge und kontroverse Debatte zur Wohnraumversorgung als einer Säule der Daseinsvorsorge im Wohlfahrtsstaat gibt (vgl. Torgersen 1987; Malpass 2008). Zum anderen wirken wohnungspolitische Strategien »in vielfältiger Weise in andere Gebiete ein, beispielsweise in die Wirtschaftspolitik, in die Bodenpolitik, die Raumplanung, in Infrastrukturen usw.« (Egner 2022: 370). Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitiken sind demnach nur schwer gegeneinander abzugrenzen, wie auch im Beitrag von Oßenbrügge (in diesem Band) deutlich wird. Es ist ebenfalls erkennbar, dass aus dem Praxisbezug des Handlungsfeldes zunehmend auch in der Forschung neue Schnittstellen resultieren. Mit Fragen von Inklusion (Slavici 2022), Migration (Breckner/Sinning 2022) und altersgerechtem Wohnen (Teti et al. 2022) sind hier beispielsweise die Gesundheitswissenschaften, die Umweltwissenschaften und die Soziale Arbeit angesprochen.

Es ist festzuhalten, dass das Forschungsfeld auf doppelte Weise gefordert ist, erkenntnistheoretische Differenzen zu überbrücken. Zum einen ist die Forschung disziplinär breit gefächert: Im Hinblick auf die alltags- und lebensweltlichen Dimensionen des Wohnens und die darin eingeschriebenen gesellschaftlichen Strukturen sind sozial- und kulturwissenschaftliche Zugänge von Relevanz. Die sozialräumlichen Dimensionen des Wohnens, seine Materialität und seine siedlungsstrukturelle Verankerung werden aus der Perspektive von Architektur und Planung in den Blick genommen, ergänzt um soziologische und historische Analysen. Die Strukturen der Wohnraumversorgung werden vorwiegend mit Ansätzen der Politikwissenschaft, der Geographie, der Politischen Ökonomie und der Wirtschaftswissenschaft erforscht. In diese fachliche Breite schreibt sich nun zum anderen der Unterschied zwischen Grundlagen- und Anwendungsbezug ein, wie er auch das noch weiter gefasste Feld der Stadtforschung bzw. *Urban Studies* maßgeblich prägt (Grubbauer/Shaw 2018). Ein Teil des Forschungsfeldes ist praxis- und politiknah ausgerichtet und hat zum Ziel, Entscheidungen in Planung und Politik zu unterstützen; damit einher gehen vielfach positivistische Paradigmen und quantitative empirische Ansätze. Andere Teile des Forschungsfeldes arbeiten stärker grundlagen- und reflexionsorientiert; dies verbindet sich mit interpretativen und konstruktivistischen Paradigmen, oft mit qualitativer Ausrichtung der empirischen Forschung. Hinzu kommen Ansätze der kritischen und aktivistischen Forschung, die in Kollaboration mit den Akteur*innen im Feld und Bewohner*innen entwickelt werden (Schipper/Latocha 2022). In der Weiterentwicklung des Forschungsfeldes ist es in den letzten Jahren zumindest in Teilen gelungen, die fachliche Breite produktiv zu nutzen und neue wissenschaftlichen Netzwerke zu etablieren. Was jedoch aussteht, ist eine stärkere gegenseitige Bezugnahme der grundlagen- und der anwendungsorientierten Forschung. Hierzu müsste die Wohnungsforschung zum einen institutionell stärker gebündelt und langfristig etabliert werden. Zum anderen müssten die Unterschiede im Hinblick auf den Umgang mit Datengrundlagen und ihrer Validierung systematisch reflektiert und gezielt zum Thema der Forschung gemacht werden, wie ich im folgenden Abschnitt zeigen möchte.

Quantitative versus qualitative Daten in der Bewertung von Wohnungsbedarfen und Wohnbedürfnissen

Der jüngere wohnungspolitische Diskurs ist stark durch Zahlen und Quantifizierungen geprägt. Im Fokus der medialen und politischen Debatte stehen die steigenden Mieten und Preise und daraus resultierende Belastungen für Haushalte mit verschiedenen Einkommensniveaus. Zudem sind Berechnungen zu den Bedarfslücken auf Basis von demografischen Trends und Sozialstrukturanalysen sehr sichtbar und einflussreich. Dies verbindet sich mit medialen Debatten um die aus den Bedarfsanalysen abgeleiteten Zielmarken, die im Wohnungsneubau erreicht werden sollen, ob 10.000 Wohnungen jährlich in Hamburg oder 400.000 Wohnungen bundesweit. Dass diese Zahlen (auch) politische Zwecke erfüllen und sich dahinter viel Interpretationsspielraum verbirgt, wird auch in Hamburg erkennbar: Politisch besonders mit Bedeutung aufgeladen und kontrovers sind die Daten zur Miet- und Kaufpreisentwicklung (siehe Metzger in diesem Band). Hier wird vonseiten des Hamburger Senats regelmäßig auf die moderate Preisentwicklung und die preisdämpfende Wirkung des Wohnungsneubaus hingewiesen, zuletzt beispielsweise bei Veröffentlichung der sogenannten Hamburger Mietenstudie 2022 (BSW 2023). Die Studie kam zu dem Schluss, dass die durchschnittliche Netto-Kaltmiete im Bestand 8,71 Euro beträgt und damit unter dem Durchschnittswert des aktuellen Mietenspiegels von 9,29 Euro liegt. Dem gegenüber kritisierten die Mieterverbände die Daten als nicht repräsentativ und hinterfragten die Methodik (Mieterverein zu Hamburg 2023). Auch bei der Berichterstattung zur Entwicklung der Kaufpreise gab es zuletzt unterschiedliche Interpretationen. Auf Basis des Jahresberichts des Gutachterausschusses für Grundstückswerte für 2022 sprachen der Hamburger Senat und einige lokale Medien von einer »Trendwende« auf dem Immobilienmarkt, obwohl der Bericht weiterhin steigende Preise dokumentierte (vgl. Drieschner 2023).

Der deutliche Fokus der wohnungspolitischen Debatte auf quantitative Argumentationen ist mitunter problematisch, wie ich in diesem Abschnitt zeige, weil damit blinde Flecken einhergehen: Die soziale Konstruktion des Wohnungsmarktes und die Selektivität der Daten werden ausgeblendet und Wohnmotive und -entscheidungen auf quantifizierbare Faktoren reduziert. Grundlage für den auf Zahlen und Quantifizierungen ausgerichteten Diskurs ist die mit der jüngeren Wohnungsproblematik eingehergehende Ausweitung der Wohnungs- und Immobilienmarktbeobachtung. Die Zahl und Ausdifferenzierung der Studien, die die Wohnungs- und Immobilienmärkte im Hinblick auf Nachfrage- und Angebotsindikatoren, Preisentwicklungen und demografische Trends beobachten, hat enorm zugenommen. In der Wohnungs- und Immobilienmarktbeobachtung sind kommunale Akteure und Einrichtungen wie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) präsent. Das BBSR sammelt seit 2007 unter anderem Marktdaten zu Wohnungstransaktionen und unterstützt Kommunen bei der Einrichtung einer kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung, seit 2020 auch vernetzt über einen Bundesarbeitskreis (BAKWoB o.J.). Auch die großen Verbände der Wohnungswirtschaft wie der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW), der Zentrale Immobilien Ausschuss (ZIA) und der Immobilienverband Deutschland (IVD) sind mit ihren regelmäßigen Marktberichten sehr präsent. Hinzu kommt ein breites und wachsendes Feld privater Anbieter aus Immobi-

lienwirtschaft und Unternehmensberatung, die Marktdaten sammeln und aufbereiten. Diese Zunahme kommerzieller Angebote steht in Verbindung mit der Ausweitung automatisierter Datenerhebung und -verarbeitung über digitale Immobilienportale und spezialisierte Software. De facto sind Kommunen und wissenschaftliche Einrichtungen auf die kommerziellen Anbieter und immobilienwirtschaftlichen Akteure angewiesen, da Miet- und Kaufpreise behördenseitig nicht flächendeckend erfasst werden und Grundbücher und Unternehmensregister in Deutschland nicht frei einsehbar sind.

Im Kontrast zur augenscheinlichen Datenfülle, die sich aus der umfassenden Marktbeobachtung ergibt, steht, dass Behörden, Planungsämter und wissenschaftliche Einrichtungen vielfach auf keine ausreichend aussagekräftigen und verknüpften Datensätze zurückgreifen können. Dies betrifft nicht nur Daten zur Preisentwicklung, sondern auch fehlende Daten zu Eigentum an Immobilien und Boden bzw. die fehlende Verknüpfung von Grundbuch-, Melde- und Steuerdaten, was beispielsweise zur aufwendigen Datenabfrage bei den Eigentümer*innen im Rahmen der Grundsteuerreform 2022 führte. Gleichzeitig wurde, wie von Expert*innen und Mieterorganisationen vielfach kritisiert, die Grundsteuerreform nicht dazu genutzt, die intransparenten Eigentumsverhältnisse bei Immobilien im Besitz von Unternehmen offenzulegen (Jirmann 2023). Die Städte und Kommunen wissen zum Teil nicht, wem Grundstücke oder Wohnimmobilien in zentralen Lagen gehören, da die wirtschaftlich berechtigten Personen sich hinter komplexen Firmengeflechten verbergen (Trautvetter 2022). Es gibt auch Datenbestände, die im Prinzip vorhanden, jedoch nicht digitalisiert und daher nicht verknüpft und/oder nur mit großer Verzögerung auswertbar sind. Erst im Jahr 2023 wurden die Daten aus den Kaufpreissammlungen der lokalen Gutachterausschüsse der letzten 60 Jahre erstmals digitalisiert und für 19 deutsche Großstädte aufbereitet und in einer Datenbank öffentlich zugänglich gemacht (Radomsky 2023; ECONTribute o.J.). Angesichts der eklatanten Intransparenz des deutschen Immobilienmarktes haben sich vielerorts auch investigative journalistische Projekte und zivilgesellschaftliche Netzwerke gegründet, die zum Ziel haben, Eigentumsverhältnisse sichtbar zu machen (Netzwerk Steuergerechtigkeit o.J.; CORRECTIV.Lokal o.J.), Missbrauch und Leerstand anzuzeigen (Leerstandsmelder o.J.) und die Aktivitäten einzelner Investoren und börsennotierter Wohnungsunternehmen kritisch zu verfolgen (Plattform kritischer Immobilienaktionär*innen o.J.).

Es ist ersichtlich, dass die Zahlen, die Aufschluss über die Entwicklung des Wohnungs- und Immobilienmarktes geben (sollen), umkämpft sind und Ergebnis von Selektion und Interpretation. Ungeachtet dessen baut der wohnungspolitische Diskurs primär darauf auf, die Zahlen der Marktbeobachtung zu »normalisieren«, um daraus Handlungsbedarfe und Entscheidungen abzuleiten. Dem liegt zum einen die weiterhin wirkmächtige Idee von Markttransparenz zugrunde: Die Annahme ist, dass auf Basis hinreichend verfügbarer Informationen Risiken kalkuliert und rational begründete Investitionsentscheidungen getroffen werden können (Aigner 2022). Zum anderen spielen, wie in anderen Wirtschaftsbereichen auch, demografische Trends und darauf aufbauende quantifizierte Prognosen eine zentrale Rolle für die Abschätzung von Bedarfen, ohne dass jedoch die »Fiktionalität« (Beckert 2016) dieser Daten offengelegt wird. Trends werden insbesondere dadurch reproduziert und erlangen performative Wirksamkeit, dass die Marktteilnehmer*innen durch Befragungen (z.B. das »Trendbarometer« des BBSR) auch die Interpretation der Daten im Diskurs maßgeblich mitbestimmen. Dazu kommt,

dass Zahlen von politischer Seite auch symbolisch genutzt werden, um staatliche Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und Entscheidungen zu legitimieren. Dies wurde rund um die Neubauoffensive der Bundesregierung und deren Zielmarke von 400.000 Wohnungen jährlich anschaulich sichtbar; obwohl von Anfang an als unrealistisch kritisiert, hielt die Bundesministerin bis zuletzt an dieser Zahl fest. Auch die medialen und politischen Debatten rund um den sogenannten Drittelmix in Hamburg zeigen, welcher Symbolwert Zahlen zugeschrieben wird: So stand die Zielmarke des Drittels an Sozialwohnungen im Vordergrund, während die widersprüchlichen Details und Unschärfen der Berechnungsgrundlagen im politischen Diskurs tendenziell ausgeblendet wurden, wie Bahls in ihrem Beitrag (in diesem Band) zeigt.

Was sich hier abbildet, ist ein breiter gesellschaftlicher Trend zur Quantifizierung und Ökonomisierung, der öffentliche Verwaltungen und Politikberatung in den vergangenen Jahrzehnten transformiert hat (Mennicken/Salais 2022). Zahlen vermitteln Glaubwürdigkeit, legen Rationalität nahe und werden als Indiz für wissenschaftliche Objektivität und evidenzbasiertes Vorgehen gewertet (Porter 1995). In vielen Bereichen der staatlichen Politik hat dies zu neuen Formen des Managements geführt, basierend auf Metriken, Standardisierungen, Kennwerten und Benchmarking (Ringel et al. 2021; Thévenot 2022), wie sie mittlerweile auch die Immobilienwirtschaft kennzeichnen (Bitterer/Heeg 2015). Dies wird in der sozialwissenschaftlichen Forschung kritisch reflektiert. Für Politikfelder wie Bildung, Sozialpolitik und Finanzpolitik wird argumentiert, dass die den quantitativen Datenerhebungen zugrunde liegenden Annahmen oft nicht transparent gemacht werden, die Selektivität der Daten ausgeblendet wird und soziale Kategorien unreflektiert reproduziert werden (z.B. Mau 2020). Insbesondere für den Finanzmarkt wurde vielfach gezeigt, dass entgegen den neoklassischen »rational choice«-Modellen der Wirtschaftswissenschaften, das Verhalten der Marktakteure irrational und von Intuition und implizitem Wissen abhängig ist (z.B. Riles 2011).

Für das Handlungsfeld der deutschen Wohnungspolitik und der Wohnungsmarktbeobachtung fehlen diese kritischen wissenschaftlichen Perspektiven auf die Erhebung, Nutzung und Auswertung von Daten weitgehend. Befunde aus der internationalen Forschung machen deutlich, dass die Idee von Markttransparenz im Falle des Wohnungsmarktes besonders ambivalent ist (Aigner 2022; Raco et al. 2022) und Wohnungsbestände auf vielfältige Weise zum Gegenstand von Praktiken der »valuation« werden (Kudla 2021; Hayes/Besbris 2022; Besbris/Korver-Glenn 2023). Die Wertentwicklung von Wohnungen hat demnach nicht allein mit der Substanz und Beschaffenheit der Wohnung selbst zu tun. Maßgeblich für Wohn- und Kaufentscheidungen sind auch Lage, Umfeld und Infrastruktur sowie Lebensstile und sozio-kulturelle Deutungsmuster (Spellerberg 2007). Dies sind jedoch Faktoren, die sich einer Quantifizierung und Standardisierung weitgehend entziehen. Dies gilt auch für die Abschätzung, welche Wohnungen als bedarfsgerecht anzusehen sind. Während für die Marktbeobachtung die quantifizierbare Wohnfläche einen zentralen Indikator darstellt, spielt die Quadratmeterzahl im Hinblick auf Aussagen zur Nutzbarkeit und Bedarfsgerechtigkeit der Wohnung nur eine untergeordnete Rolle. Je nach Raumaufteilung, Wohnumfeld, arbeits- und alltagsweltlichen Bezügen und Haushaltskonstellation, kann die Wohnungsgröße im Hinblick auf eine Wohnentscheidung ganz unterschiedlich bewertet werden (siehe Behne et al., Rinn sowie Grubbauer et al. in diesem Band). Auch die vielfältigen informellen Praktiken, die

dazu dienen formale Hürden und Kontrollsysteme bei Wohnungssuche und Vermietung zu umgehen (Enne 2021; Gunia/Kelling/Pelger 2022), stellen die Aussagekraft von Wohnungsmarktdaten infrage.

Die Wohnungspolitik ist, so lässt sich schlussfolgern, wie kaum ein anderes politisches Handlungsfeld davon geprägt, dass die Marktteilnehmer*innen selbst Daten zur Marktentwicklung erheben, auswählen und validieren. Die Selektivität der Daten wirkt dann besonders gravierend, wenn Marktentwicklungen mit Wohnpräferenzen gleichgesetzt werden bzw. als Indiz für Wohnbedürfnisse gewertet werden und daraus Prognosen extrapoliert werden. Zuletzt wurde vonseiten der kritischen sozialwissenschaftlichen Forschung versucht, die Methoden zur quantitativen Abschätzung der Wohnkostenbelastungen, der Versorgungslücken und der sozialräumlichen Verdrängungsprozesse weiterzuentwickeln (Lebuhn et al. 2017; Holm et al. 2021; Kadi/Banabak/Schneider 2022). Dies ist sinnvoll, um einen Gegendiskurs zu den Studien der Wohnungswirtschaft und der kommerziellen Anbieter aufzubauen, sollte jedoch mit einer kritischen Reflexion einhergehen, inwiefern die Hegemonie quantifizierender und ökonometrischer Zugänge damit weiter befördert wird. Eine zentrale Aufgabe für die zukünftige Forschung ist daher, den Umgang mit Datengrundlagen im Handlungsfeld der Wohnungspolitik zum Gegenstand von Analyse und Reflexion zu machen und den Austausch hierzu zwischen anwendungs- und grundlagenorientierter Forschung zu intensivieren. Dies beinhaltet eine Auseinandersetzung mit den Lücken und blinden Flecken von Wohnungsmarktdaten, eine stärkere Berücksichtigung qualitativer Perspektiven und grundsätzlich ein höheres Maß an Reflexivität hinsichtlich der Modi des »seeing« (Fourcade/Healy 2016), die der kapitalistische Wohnungsmarkt generiert. Entscheidend ist hierfür unter anderem, welche Betrachtungsebene für Fragen der wohnungspolitischen Steuerung und Bedarfsabschätzung in der Wohnraumversorgung als aussagekräftig und maßgeblich angesehen wird. Dies ist aktuell jedoch, wie im nächsten Abschnitt diskutiert wird, Gegenstand von politischen Aushandlungsprozessen und Fokus wissenschaftlicher Debatten.

Lokale versus globale Forschungsperspektiven auf wohnungspolitische Handlungsspielräume

Die dritte relevante Herausforderung für die Forschung liegt darin, dass Spannungsverhältnis zwischen lokalen und stärker globalen Erklärungs- und Handlungsansätzen zu berücksichtigen. Die seit Anfang der 2000er-Jahre zunehmende Einbindung der Wohnungsmärkte in globale immobilien- und finanzmarktliche Transaktionen und Dynamiken hat im Feld der Stadtforschung viel Aufmerksamkeit erlangt und wird unter dem Stichwort der Finanzialisierung seit Längerem diskutiert. Der Blick richtete sich hierbei zunächst auf die Mechanismen der *securitization*, mit denen institutionelles und grenzüberschreitendes Investment in Immobilien möglich wurde (Heeg 2004). Die Finanzkrise im Jahr 2007/2008, die durch den internationalen Handel mit Subprimekrediten ausgelöst wurde, lenkte den Blick dann auf die Globalisierung der Hypothekenmärkte (für einen Überblick siehe Aalbers 2009). Dazu kam die geografische Erweiterung von Finanzialisierungsprozessen auf Wohnungsmärkte im Globalen

Süden (Soederberg 2015) sowie die Erweiterung in den informellen Sektor (Grubbauer/Mader 2021). In weiterer Folge wurden vielfältige Aspekte der Finanzialisierung der Wohnungsmärkte thematisiert: Es zeigte sich u.a. auch im deutschen Kontext, dass die Wohnungsmärkte von neuen internationalen Akteuren erschlossen wurden, insbesondere internationale kapitalmarktbasierte Unternehmen, die ihre Aktivitäten auf Wohnimmobilien ausweiteten (Heeg 2013; Janoschka et al. 2019). Zuletzt standen insbesondere Finanzialisierungsprozesse auf den Mietwohnungsmärkten im Fokus der internationalen Forschung (Aalbers et al. 2020; Byrne 2020; Nethercote 2020).

Seit einigen Jahren richtet sich der Blick der deutschsprachigen und der internationalen Forschung jedoch wieder stärker auf die lokale Ebene und auf die Handlungsspielräume der Kommunen in der Wohnraumversorgung. Die Kommunen kommen als »zentrale […] Arenen der Wohnungspolitik« (Rink/Egner 2020a) in den Fokus. Dabei sind die Wohnungsbestände, Problemlagen und Akteurskonstellationen je Kommune höchst vielgestaltig (Rink et al. 2015; Granath Hansson 2019; Rink/Egner 2020b). Hervorgehoben wird von Rink und Egner in ihrer Einleitung zum Sammelband »Lokale Wohnungspolitik« deshalb die Notwendigkeit, die besondere Bedeutung lokaler Handlungskontexte und ihrer Unterschiede im Hinblick auf jeweils spezifische »Paradigmen der Stadtpolitik« zu verstehen, um angemessene Lösungsstrategien zu entwickeln (Rink/Egner 2020a: 10). Schönig und Vollmer weisen in ihren »Sechs Thesen für eine interdisziplinäre Wohnungsforschung« ebenfalls auf die Notwendigkeit hin, die Ausdifferenzierung der lokalen Wohnraumregime in den Blick zu nehmen (Schönig/Vollmer 2020). Auch in der internationalen Debatte wird zuletzt verstärkt auf wohnungspolitische Fragestellungen auf lokaler Ebene eingegangen (Balmer/Gerber 2018; Matznetter 2020), und für die lokale Ebene als Vergleichsebene jenseits des nationalen Systemvergleichs plädiert (Granath Hansson 2019; Hoekstra 2020). Dabei steht das Argument im Vordergrund, dass auf lokaler Ebene teilweise eine De-finanzialisierung zu beobachten ist (Wijburg 2021) bzw. auf lokaler Ebene Mietenregulierungen und andere Instrumente zumindest dazu beitragen können, nicht kommodifizierte Mietwohnungsmärkte zu erhalten (Matznetter 2020). Ob und inwieweit lokale institutionelle Kontexte gegenüber globalen Finanzialisierungsprozessen als Einflussfaktoren für die Miet- und Preisentwicklung an Bedeutung gewinnen (Whitehead et al. 2023), welchen Einfluss unterschiedliche nationale und lokale Regulationsformen des Wohnungsmarktes haben (Bernt 2022), und welche Handlungsspielräume sich daraus im Sinne einer »postneoliberalen« wohnungspolitischen Konstellation ergeben (Metzger/Schipper 2017), bleibt umstritten.

Aktuell ist im deutschen Kontext zu beobachten, dass wohnungspolitische Handlungsspielräume sich nicht nur verschieben, sondern dass es auch vermehrt zu Konflikten und rechtlichen Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten kommt, und zwar insbesondere zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen. Dabei steht nicht allein der Inhalt der wohnungspolitischen Strategien, sondern auch die Frage im Zentrum, auf welcher Ebene der Gesetzgebung, welche Entscheidungsbefugnis anzusiedeln ist (Rödl 2020). Die nationale Ebene hat hierbei zuletzt an Bedeutung gewonnen, und zwar auf widersprüchliche Weise: Einerseits wurden auf Bundesebene Handlungsspielräume für Länder und Kommunen (neu) eröffnet, andererseits wurden Initiativen von Ländern und Kommunen infrage gestellt. So räumte der Bund mit der Einführung der Mietpreisbremse 2015 den Ländern die Möglichkeit ein, Mietsteigerungen zu begrenzen,

und auch weitere Forderungen beispielsweise nach Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit setzen beim Bund an. Umgekehrt wurde der Berliner Mietendeckel vom Bundesverfassungsgericht 2021 mit Verweis auf das Grundgesetz gekippt und auch das kommunale Vorkaufsrecht wurde im selben Jahr auf Basis eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichts massiv eingeschränkt (siehe Domke in diesem Band). Für die Forschung bedeutet dies, die konfliktive *Aushandlung* der staatlichen Ebenen, auf denen wohnungspolitisch agiert wird, verstärkt in den Blick zu nehmen (vgl. Schipper 2022). Hier ließe sich an die lange bestehende Debatte um die soziale Produktion von *scale* anknüpfen, die den theoretischen Rahmen für die Analyse der Neoliberalisierungsprozesse der 1990er und 2000er Jahre bot (Brenner 2004). Aber auch jüngere theoretische Debatten um die Konstitution von lokaler Staatlichkeit zwischen unternehmerischen und interventionistischen Ansätzen, im englischsprachigen Diskurs unter *statecraft* verhandelt, sind hier von Relevanz (Lauermann 2016; Raco et al. 2022).

Mit den beschriebenen Aushandlungsprozessen geht einher, dass sich die wohnungspolitische Debatte verbreitert und – zumindest im deutschen Kontext – eigentumstheoretische und sozialethische Fragestellungen auch in der Forschung an Bedeutung gewinnen (Rödl 2020; Angebauer/Habermann 2021). Auch wenn Wohnen (weiterhin) nicht als Grundrecht verankert ist, leitet etwa Rödl aus dem Sozialstaatsprinzip »ein soziales Grundrecht auf Wohnen« (Rödl 2020: 39) ab, das dem Staat erlaubt, »zur Erfüllung der sozialstaatlichen Verpflichtung […] in die privaten Rechte ein[zu]greifen, solange er dabei das Maß der Verhältnismäßigkeit wahrt«. Damit öffnet sich ein Feld von Maßnahmen, deren Eignung und Erforderlichkeit politisch auszuhandeln (und gegen die Lobby der Immobilienwirtschaft und deren Jurist*innen durchzusetzen), aber verfassungsrechtlich gedeckt sind: Dies geht von unbefristeten Belegungsbindungen bis hin zur Sozialisierung von Grund und Boden als Gemeineigentum (Rödl 2020: 39). Auch Angebauer und Habermann (2021: 311) argumentieren auf Basis ihrer eigentumstheoretischen Diskussion für eine Erweiterung der politischen Handlungsspielräume mit dem Argument, dass den »Eigentümer*innen nicht pauschale, sondern von Anfang an qualifizierte und pflichtgebundene Rechte zustehen, die je nach Eigentumsobjekt und -subjekt variieren«. In ähnlicher Weise ziehen weitere Studien Ansätze der Gemeinwohlorientierung in der Bodenpolitik als Grundlage für wohnungspolitische Strategien heran (Löhr 2021; Reiß-Schmidt 2021). Auch Manz zeichnet in ihrem Beitrag (in diesem Band) das Spannungsfeld zwischen den marktbasierten Mechanismen der Bodenpreisbildung und den jüngsten Versuchen Hamburgs, eine soziale gerechtere Bodenpolitik zu etablieren, nach.

Um die beschriebenen Aushandlungsprozesse und Konflikte für die Forschung zu erschließen, ist ein akteurszentrierter Blick äußerst wertvoll. So zeigen Bůžek und Mießner (2021) anhand des Beispiels von zwei Mittelstädten in Brandenburg, dass das Konzept der Finanzialisierung mit seiner Fokussierung auf globale Prozesse nur bedingt hilfreich ist, um lokale wohnungspolitische Handlungskontexte zu verstehen. Sie betonen die Relevanz der »konkreten lokalen Konstellationen aus angebots- und nachfrageseitigen Entwicklungen sowie stadtpolitischen Interventionen, die Grundrentensteigerungen ermöglichen« (Bůžek/Mießner 2021). Mit einem Fokus auf Fragen der Governance kommt Altrock (2022) zu ähnlichen Ergebnissen: Er zeigt auf Basis einer vergleichenden Studie von suburbanen Neubaustrategien für den Wohnungsbau in vier deutschen

Großstädten, dass die Planungsstrategien in Abhängigkeit von lokalpolitischen Konstellationen stark differieren. Auch einige der Beiträge in diesem Band zeigen den Mehrwert qualitativer Forschung, die Einblicke in die Handlungspraxis und die lokal spezifischen Akteurskonstellationen gibt. Dabei wird deutlich, dass die Aushandlungsprozesse in Hamburg als Stadtstaat insbesondere auch die Landes- und die bezirkliche Ebene umfassen. Domke arbeitet in ihrem Beitrag (in diesem Band) auf, welche behördlichen Lernprozesse mit der Anwendung neuer wohnungspolitischer Instrumente, wie beispielsweise dem Vorkaufsrecht, einhergehen und welche komplexen Abstimmungsprozess über verschiedene behördliche Einheiten und Ebenen hinweg notwendig sind. Haus und Weilbacher (in diesem Band) zeigen mit Blick auf Nachverdichtungsstrategien in Einfamilienhausgebieten, dass insbesondere den Bezirken eine zentrale Rolle bei der Implementierung neuer wohnungspolitischer Ansätze zukommt.

Ein weiterer Aspekt, der bei der Betrachtung von Aushandlungsprozessen zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen von Bedeutung ist, betrifft die Zirkulation von Wissen und das Lernen über unterschiedliche Kontexte hinweg. Auch wenn Wohnungsbestände, Wohnformen und Akteurskonstellationen lokal stark ausdifferenziert sind, gibt es in der Planung und Politik eine hohe Affinität zum Lernen von erfolgreichen Beispielen andernorts. Dies wird auch im aktuellen wohnungspolitischen Diskurs sichtbar: Anlass für den vorliegenden Band ist unter anderem, dass das Hamburger Modell der kooperativen Bündnispolitik im bundesdeutschen Diskurs stark im Fokus steht und als Vorbild gehandelt wird. Hamburg ist jedoch nicht nur heute, sondern war auch historisch bereits zu verschiedenen Zeitpunkten eine zentrale Referenz im wohnungspolitischen Diskurs, wie Schubert in seinem Beitrag (in diesem Band) herausarbeitet. Der Transfer von Ideen über professionelle Netzwerke, öffentliche Debatten und *policy learning* geht jedoch immer mit Adaption und Anpassung einher. Ausschlaggebend ist hierfür vielfach das implizite und nicht kodifizierte Wissen der lokalen Akteur*innen im Sinne der »local stickiness« (Bulkeley 2006) von Best-Practice-Beispielen. Entscheidend ist daher, Planungsinstrumente und Lösungen immer im Kontext des jeweiligen Entstehungs- und Anwendungsbezugs zu sehen und zu bewerten (Healey 2012). Die Beiträge von Behne et al. und Menzl/Zimmer (in diesem Band) zeigen dies exemplarisch für das wohnungspolitische Instrument der »Baugemeinschaft« in Hamburg: sein hoher Stellenwert und die Sichtbarkeit, die Hamburg hinsichtlich dieses Ansatzes genießt, sind nur im Kontext der langen und umkämpften Geschichte gemeinschaftlicher Wohnprojekte in der Stadt zu verstehen.

Um Konzepte von Handlungsmacht und Staatlichkeit im Feld der Wohnungspolitik weiterzuentwickeln, gilt es daher, Erweiterungen vorzunehmen: Regimeansätze und Konzepte von *statecraft* erlauben es, lokales politisches Handeln in Bezug auf Akteurskonstellationen, Institutionen und Praktiken zu beleuchten (siehe Oßenbrügge in diesem Band); politisch-ökonomische Ansätze liefern ein Verständnis für die dabei wirksamen strukturellen Widersprüche und Konflikte, die sich aus unterschiedlichen Interessenslagen ableiten (Schipper 2022); jüngere Ansätze der (vergleichenden) Stadt- und Wohnungsforschung bieten Einsichten hinsichtlich der Relevanz lokaler Handlungskontexte in Bezug auf wohnungspolitische Strategien (Egner/Kayser 2020; Altrock 2022; Bernt 2022). Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Verflechtungen und Aushandlungsprozesse wären diese Perspektiven um Ansätze zu erweitern, welche die

Logiken in den Blick nehmen und empirisch beleuchten, mit denen sich das Handlungsfeld zugleich vertikal und horizontal vernetzt und gleichzeitig rekonfiguriert u.a. durch die Zirkulation und Übernahme von erfolgreichen Ansätzen und Instrumenten als Best-Practice-Modellen. Hierfür benötigt es eine Analyse der komplexen Netzwerkstrukturen in der Immobilienwirtschaft und ihren Verbänden auf der einen Seite und den Mieter*innenbewegungen und zivilgesellschaftlichen Initiativen auf der anderen Seite, jeweils im Zusammenspiel mit unterschiedlichen Ebenen und Fraktionen des Staates (vgl. Hoerning/Adenstedt/Guerra 2021). Die Konfliktlinien verlaufen dabei, wie das tagespolitische Geschehen zeigt, zunehmend nicht nur zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft oder Eigentümer- versus Mietervereinigungen, sondern auch entlang von ressort- und parteipolitischen Logiken auf verschiedenen Ebenen staatlicher Hoheitsverwaltung und Rechtsprechung.

Fazit

Der aktuelle wohnungspolitische Diskurs ist durch Aushandlungsprozesse und Konflikte um Deutungshoheit bestimmt. Dies wird an der oben dargestellten kontroversen und selektiven Bezugnahme auf Datenbestände im wohnungspolitischen Diskurs sichtbar wie auch in den angesprochenen rechtlichen und politischen Konflikten um die Ebenen der wohnungspolitischen Intervention. Dass es derartige gesellschaftliche Aushandlungsprozesse gibt, ist nicht neu. Erkennbar ist jedoch, dass die wohnungspolitischen Fragestellungen aktuell im Zusammenhang mit grundsätzlichen Verteilungsfragen stehen, die maßgeblich aus den Anforderungen des Klimaschutzes resultieren und die dazu führen, dass die Wohnungsfrage unter neuen Gesichtspunkten verhandelt wird. Die drängenden klimapolitischen Bedarfe im Hinblick auf die energetische Sanierung des Gebäudebestands und infrastrukturelle Modernisierung in den Bereichen Energie und Verkehr erfordern massive Investitionen. Es ist offensichtlich, dass die Frage, wer diese Kosten zu tragen hat und inwieweit die Kosten auf Mieter*innen oder Eigentümer*innen umgelegt werden, derzeit im Zentrum gesellschaftlicher Verteilungskämpfe steht. Dies beinhaltet auch Konflikte zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen: So wird vonseiten vieler Kommunen gefordert, dass es zumindest in Teilen eine Rücknahme der Aufgabenübertragung auf die Länder und eine Wiedereinführung des kommunalen Vorkaufsrechts geben muss sowie eine effektivere Regulierung von Mietpreisen (siehe Praxisgespräch in diesem Band). Dazu kommen Forderungen nach der Förderung gemeinnütziger Wohnungsunternehmen auf Bundesebene und der Bereitstellung von Grundstücken durch den Bund. Diese Aushandlungsprozesse und Verteilungskämpfe werden im Handlungsfeld der Wohnungspolitik gegenwärtig sichtbar, in dem sich die Konfliktlinien, Interessenslagen und Allianzen verschieben und neu konfigurieren. Ein wesentlicher Beitrag des vorliegenden Bandes besteht darin, diese Prozesse für das Fallbeispiel Hamburg aus unterschiedlichen Perspektiven zu beleuchten und Einblicke in die Handlungslogiken verschiedener Akteure, die damit verbundenen Legitimationsdiskurse und zentralen Konflikte, sowie die Anwendungspraxis konkreter wohnungspolitischer Instrumente und Lösungsansätze zu bieten.

Zusammenfassend steht die interdisziplinäre Wohnungs- und Wohnforschung vor der Aufgabe, die im Wandel begriffenen arbeits- und lebensweltlichen Bezüge des Wohnens, die sich verändernden Anforderungen an die bauliche Gestaltung des Wohnraums und die in Diskussion befindlichen Strukturen und Mechanismen der Wohnraumversorgung in Bezug zu setzen. In meinem Beitrag habe ich drei Herausforderungen identifiziert, die hierbei von besonderer Relevanz sind: die Lücken zwischen grundlagen- und anwendungsorientierter Forschung in den Blick zu nehmen, die jeweiligen Datengrundlagen und erkenntnistheoretischen Zugänge ins Verhältnis zu setzen und kritisch zu hinterfragen, sowie die gegenwärtigen Aushandlungsprozesse um die Ebenen wohnungspolitischer Steuerung noch gezielter in den Fokus wissenschaftlicher Betrachtung zu stellen. Hierbei ergeben sich inhaltliche und disziplinäre Erweiterungen, indem wie oben angesprochen etwa rechtstheoretische Betrachtungen oder Schnittstellen mit sozial- und klimapolitischen Fragestellungen an Relevanz gewinnen. Gleichzeitig deutet sich an, dass grundsätzliche Fragen nach dem Wohnen als Grundrecht und nach der staatlichen Verantwortung für Wohnraumversorgung als Teil der Daseinsvorsorge wieder ins Zentrum der wohnungspolitischen Debatte rücken. Dies bedeutet für die Forschung insbesondere, die langfristige Wirksamkeit von wohnungspolitischen Entscheidungen und baulichen Interventionen jenseits der politischen Entscheidungszyklen und kurzfristigen Legitimationshorizonte in den Blick zu nehmen. Die Wohnungsbestände, die heute neu errichtet werden, schaffen auf lange Sicht Pfadabhängigkeiten und generieren Energie- und Instandhaltungskosten, die zukünftige Generationen zu tragen haben. Und die heute wirksamen sozialen Ungleichheiten im Zugang zu angemessenem Wohnraum und in der Vermögensverteilung beim Eigentum an Wohnraum beeinflussen die Chancengerechtigkeit und Lebensqualität nicht nur dieser, sondern auch zukünftiger Generationen.

Literatur

Aalbers, Manuel B. (2009): The Globalization and Europeanization of Mortgage Markets. International Journal of Urban and Regional Research 33/2, 389–410.

Aalbers, Manuel/Hochstenbach, Cody/Bosma, Jelke/Fernandez, Rodrigo (2020): The Death and Life of Private Landlordism: How Financialized Homeownership Gave Birth to the Buy-To-Let Market. Housing, Theory and Society, 1–23. https://doi.org/10.1080/14036096.2020.1846610.

Aigner, Anita (2022): What's Wrong with Investment Apartments? On the Construction of a »Financialized« Rental Investment Product in Vienna. Housing Studies 37/3, 355–375.

Altrock, Uwe (2022): New (Sub)urbanism? – How German Cities Try to Create »Urban« Neighborhoods in Their Outskirts as a Contribution to Solving Their Recent Housing Crises. Urban Governance 2/1, 130–143.

Angebauer, Niklas/Habermann, Tobias (2021): Wem gehört die Stadt? Eigentum in der Debatte um bezahlbares Wohnen. Zeitschrift für Praktische Philosophie 8/1, 307–336.

BAKWoB – Bundesarbeitskreis Wohnungsmarktbeobachtung (o.J.): Portal zur Wohnungsmarktbeobachtung. https://www.wohnungsmarktbeobachtung.de/bund-und-laender/bak (letzter Zugriff am 15.7.2023).

Balmer, Ivo/Gerber, Jean-David (2018): Why Are Housing Cooperatives Successful? Insights from Swiss Affordable Housing Policy. Housing Studies 33/3, 361–385.

Beckerath, Verena von/Schönig, Barbara (2022): Drei Zimmer, Küche, Diele, Bad: Eine Wohnung mit Optionen. Berlin: Jovis.

Beckert, Jens (2016): Imagined Futures: Fictional Expectations and Capitalist Dynamics. Cambridge, M.A./London: Harvard University Press.

Bernt, Matthias (2022): The Commodification Gap: Gentrification and Public Policy in London, Berlin and St. Petersburg. London: Wiley.

Besbris, Max/Korver-Glenn, Elisabeth (2023): Value Fluidity and Value Anchoring: Race, Intermediaries and Valuation in Two Housing Markets. Socio-Economic Review 21/1, 79–98.

Bitterer, Nadine/Heeg, Susanne (2015): Die Macht der Zahlen. Kalkulative Praktiken in der Immobilienwirtschaft 59/1, 34–50.

Breckner, Ingrid/Sinning, Heidi (2022): Wohnen nach der Flucht. Integration von Geflüchteten und Roma in städtische Wohnungsmärkte und Quartiere. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Brenner, Neil (2004): New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford u.a.: Oxford University Press.

Brunner, Matthias/Harnack, Maren/Heger, Natalie/Schmitz, Hans Jürgen (2022): Transformative Partizipation: Strategien für den Siedlungsbau der Nachkriegsmoderne. Berlin: Jovis.

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg (2023): Stellungnahme: Senatorin Karen Pein zur heutigen Vorstellung der Hamburger Mietenstudie: https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/17209888/2023-06-22-bsw-stellungnahme-mietenstudie/ (letzter Zugriff am 15.7.2023).

Bulkeley, Harriet (2006): Urban Sustainability: Learning from Best Practice? Environment and Planning A 38/6, 1029–1044.

Bůžek, Richard/Mießner, Michael (2021): Sprung in die zweite Reihe? Zu den lokalen Bedingungen rent gap-getriebener immobilienwirtschaftlicher Aufwertung in Brandenburgs Mittelstädten. Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 65/2, 85–100.

Byrne, Michael (2020): Generation Rent and the Financialization of Housing: A Comparative Exploration of the Growth of the Private Rental Sector in Ireland, the UK and Spain. Housing Studies 35/4, 743–765.

CORRECTIV.Local (o.J.): Wem gehört Hamburg? https://correctiv.org/top-stories/2018/11/23/wem-gehoert-hamburg/ (letzter Zugriff am 15.7.2023).

Drieschner, Frank (2023): Immobilienpreise in Hamburg: billiger Trick. Zeit Online, 14.4.2023.

ECONtribute/MacroFinance & MacroHistory Lab/Universität Bonn (o.J.): GREIX – German Real Estate Index. https://greix.de/ (letzter Zugriff am 15.7.2023).

Egner, Björn (2022): Wohnungspolitik – eine Grundlegung. In: Christine Hannemann/Nicola Hilti/Christian Reutlinger (Hg.), Wohnen: Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag, 368–382.

Egner, Björn/Kayser, Max (2020): Local Strategies to Counter the Rise of Housing Rents – Munich and Dresden in Comparison. German Politics 32, 1–20.

Enne, Maria-Magdalena (2021): »Anmeldung not possible«: Eine Untersuchung von Scheinanmeldungen als Beispiel informeller Praxis in Berlin. Masterthesis. Hamburg: HafenCity Universität. https://repos.hcu-hamburg.de/handle/hcu/602 (letzter Zugriff am 15.7.2023).

Flagge, Ingeborg (Hg.) (1999): Geschichte des Wohnens. Von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau. Bd. 5. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Fourcade, Marion/Healy, Kieran (2016): Seeing Like a Market. Socio-Economic Review 15/1, 9–29.

Fricke, Carola (2022): Exploring Comparative Research on Housing Policies in German Cities: A Literature Review and Directions for Further Research. DIE ERDE – Journal of the Geographical Society of Berlin 153/2, 116–129.

Glaser, Marie (2015): Vom guten Wohnen. Vier Zürcher Hausbiografien von 1915 bis zur Gegenwart. Sulgen: Niggli.

Granath Hansson, Anna (2019): City Strategies for Affordable Housing: The Approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. International Journal of Housing Policy 19/1, 95–119.

Grubbauer, Monika/Shaw, Kate (Hg.) (2018): Across Theory and Practice: Thinking Through Urban Research. Berlin: Jovis.

Grubbauer, Monika/Mader, Philip (2021): Housing Microfinance and Housing Financialisation in a Global Perspective. International Journal of Housing Policy 21/4, 465–483.

Gunia, Anne/Kelling, Emily/Pelger, Dagmar (2022): Wohnhaft im Verborgenen: Neue Räume prekären Wohnens in der Berliner Hostelwirtschaft. In: Frank Sowa (Hg.), Figurationen der Wohnungsnot: Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen. Weinheim: Beltz, 240–262.

Hahn, Achim (2022): Vom Wohnen erzählen – Narrative Pragmatik und Beispielhermeneutik: Aufsätze zu einer wissenschaftstheoretischen Fundierung der Architektur- und Wohnwissenschaft. Wiesbaden: Springer.

Hannemann, Christine/Hilti, Nicola/Reutlinger, Christian (2022a): Wohnen – zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung. Bausteine einer Habitologie. In: Christine Hannemann/Nicola Hilti/Christian Reutlinger (Hg.), Wohnen: Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag, 10–23.

Hannemann, Christine/Hilti, Nicola/Reutlinger, Christian (2022b): Wohnen: Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.

Hayes, Adam S./Besbris, Max (2022): Earmarking Space: Relationality, Economic Judgments and Housing Wealth. Socio-Economic Review. https://doi.org/10.1093/ser/mwac055.

Healey, Patsy (2012): The Universal and the Contingent: Some Reflections on the Transnational Flow of Planning Ideas and Practices. Planning Theory 11/2, 188–207.

Heeg, Susanne (2004): Mobiler Immobilienmarkt? Finanzmarkt und Immobilienökonomie. Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 48/1, 124–137.

Heeg, Susanne (2013): Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 1/1, 75–99.

Hoekstra, Joris (2020): Comparing Local Instead of National Housing Regimes? Towards International Comparative Housing Research. Critical Housing Analysis 7/1, 75–85.

Hoerning, Johanna/Adenstedt, Theresa/Welch Guerra, Paul (2021): Dynamiken und Praktiken räumlicher Restrukturierung: NGOs und Interessensorganisationen in der Wohn- und Asylpolitik. In: Martina Löw/Volkan Sayman/Jona Schwerer/Hannah Wolf (Hg.), Am Ende der Globalisierung: Über die Refiguration von Räumen. Bielefeld: transcript, 83–107.

Holm, Andrej/Regnault, Valentin/Sprengholz, Maximilian/Stephan, Meret (2021): Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten. Working Paper Forschungsförderung 222. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Janoschka, Michael/Alexandri, Georgia/Orozco Ramos, Hernán/Vives-Miró, Sonia (2019): Tracing the Socio-Spatial Logics of Transnational Landlords' Real Estate Investment: Blackstone in Madrid. European Urban and Regional Studies 27/2, 125–141.

Jirmann, Julia (2023): Spekulation lohnt sich: Steuerprivilegien heizen den Wohnungsmarkt an. MieterEcho 432/2.

Kadi, Justin/Banabak, Selim/Schneider, Antonia Elisabeth (2022): Eine indikatorbasierte Identifizierung von Gentrifizierungsgebieten in Wien. Wirtschaft und Gesellschaft 48/1, 23–57.

Kniess, Bernd/Bührig, Sebastian (Hg.) (2016): wohnen ist tat-sache: Annäherungen an eine urbane Praxis. Berlin: Jovis.

Kudla, Daniel (2021): Business Improvement Areas and the Socio-Cultural Power of Lobbying: Imposing Market Interests to Affordable Housing Development. Environment and Planning A: Economy and Space 53/8, 1974–1992.

Lauermann, John (2016): Municipal Statecraft: Revisiting the Geographies of the Entrepreneurial City. Progress in Human Geography 42/2, 205–224.

Lebuhn, Henrik/Holm, Andrej/Junker, Stephan/Neitzel, Kevin (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt »Sozialer Wohnversorgungsbedarf«. Berlin/Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Leerstandsmelder (o.J.): https://www.leerstandsmelder.de/ (letzter Zugriff am 15.7.2023).

Löhr, Dirk (2021): Boden – der blinde Fleck unseres Wirtschaftssystems. In: Stefan Rettich/Sabine Tastel (Hg.), Die Bodenfrage. Berlin: Jovis, 109–116.

Malpass, Peter (2008): Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? Housing Studies 23/1, 1–19.

Matznetter, Walter (2020): How and Where Non-profit Rental Markets Survive – A Reply to Stephens. Housing, Theory and Society 37/5, 562–566.

Mau, Steffen (2020): Numbers matter! The Society of Indicators, Scores and Ratings. International Studies in Sociology of Education 29/1-2, 19–37.

Mennicken, Andrea/Salais, Robert (2022): The New Politics of Numbers: An Introduction. In: Andrea Mennicken/Robert Salais (Hg.), The New Politics of Numbers: Utopia, Evidence and Democracy. Cham: Springer International Publishing, 1–42.

Menzl, Marcus (2007): Leben in Suburbia. Raumstrukturen und Alltagspraktiken am Rand von Hamburg. Frankfurt a.M.: Campus.

Metzger, Joscha/Schipper, Sebastian (2017): Postneoliberale Strategien für bezahlbarem Wohnraum? Aktuelle wohnungswirtschaftliche Ansätze in Frankfurt a.M. und Hamburg. In: Barbara Schönig/Justin Kadi/Sebastian Schipper (Hg.), Wohnraum für alle?! Bielefeld: transcript, 181–212.

Mieterverein zu Hamburg (2023): Hamburger Mietenstudie (HMS) ist eine Beruhigungspille der Wohnungswirtschaft. https://www.mieterverein-hamburg.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/pressemitteilung/hamburger-mietenstudie-hms-ist-eine-beruhigungspille-der-wohnungswirtschaft/index.html (letzter Zugriff am 15.7.2023).

Nethercote, Megan (2020): Build-to-Rent and the Financialization of Rental Housing: Future Research Directions. Housing Studies 35/5, 839–874.

Netzwerk Steuergerechtigkeit (o.J.): www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de (letzter Zugriff am 15.7.2023).

Plattform kritischer Immobilienaktionär*innen (o.J.): https://mieteraktionärin.de/ (letzter Zugriff am 15.7.2023).

Porter, Theodore M. (1995): Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life. Princeton: Princeton University Press.

Raco, Mike/Ward, Callum/Brill, Frances/Sanderson, Danielle/Freire-Trigo, Sonia/Ferm, Jess/Hamiduddin, Iqbal/Livingstone, Nicola (2022): Towards a Virtual Statecraft: Housing Targets and the Governance of Urban Housing Markets. Progress in Planning 166. https://doi.org/10.1016/j.progress.2022.100655.

Radomsky, Stephan (2023): Was die Wohnung wirklich wert ist. Süddeutsche Zeitung, 15.5.2023.

Reiß-Schmidt, Stephan (2021): Wie Luft und Wasser – Bodenrecht zwischen Eigentumsgarantie und Gemeinwohlverpflichtung. In: Stefan Rettich/Sabine Tastel (Hg.), Die Bodenfrage. Berlin: Jovis, 133–140.

Riles, Annelise (2011): Collateral Knowledge: Legal Reasoning in the Global Financial Markets. Chicago: University of Chicago Press.

Ringel, Leopold/Espeland, Wendy/Sauder, Michael/Werron, Tobias (2021): Worlds of Rankings. In: Leopold Ringel/Wendy Espeland/Michael Sauder/Tobias Werron (Hg.), Worlds of Rankings. Emerald Publishing Limited, 1–23.

Rink, Dieter/Egner, Björn (2020a): Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand. In: Dieter Rink/Björn Egner (Hg.), Lokale Wohnungspolitik: Beispiele aus deutschen Städten. Wiesbaden: Nomos, 9–42.

Rink, Dieter/Schönig, Barbara/Gardemin, Daniel/Holm, Andrej (2015): Städte unter Druck. Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Blätter für deutsche und internationale Politik 15/6, 69–79.

Rödl, Florian (2020): Recht am Boden und Recht auf Wohnen im bürgerlichen Sozialstaat. In: Barbara Schönig/Lisa Vollmer (Hg.), Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bielefeld: transcript, 37–47.

Rogojanu, Ana (2019): Kollektives Bauen und Wohnen in Wien: Eine ethnographische Untersuchung zweier gemeinschaftsorientierter Wohnprojekte. Wien: Böhlau.

Rühmling, Melanie (2023): Bleiben in ländlichen Räumen: Wohnbiographien und Bleibenslebensweisen von Frauen aus Mecklenburg-Vorpommern. Bielefeld: transcript.

Saldern, Adelheid von (1995): Häuserleben: Zur Geschichte städtischen Arbeiterwohnens vom Kaiserreich bis heute. Bonn: Dietz.

Schipper, Sebastian (2022): Wohnungspolitik – eine Erweiterung. In: Christine Hannemann/Nicola Hilti/Christian Reutlinger (Hg.), Wohnen: Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag, 383–390.

Schipper, Sebastian/Vollmer, Lisa (Hg.) (2020a): Wohnungsforschung: Ein Reader. Bielefeld: transcript.

Schipper, Sebastian/Vollmer, Lisa (2020b): Wohnungsforschung: Einleitung zu den Schlüsselwerken und Überblickstexten. In: Sebastian Schipper/Lisa Vollmer (Hg.), Wohnungsforschung: Ein Reader. Bielefeld: transcript, 9–36.

Schipper, Sebastian/Latocha, Tabea (2022): Prekäre Wohnverhältnisse und wohnungspolitische Kämpfe: Potenziale und Herausforderungen einer angewandt-kritischen Wohnungsforschung. sub\urban zeitschrift für kritische stadtforschung, 10/2-3, 71–95.

Schönig, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hg.) (2017): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript.

Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (2020): Wohnungsfrage(n) ohne Ende und überall?! Sechs Thesen für eine interdisziplinäre Wohnungsforschung. In: Barbara Schönig/Lisa Vollmer (Hg.), Wohnungsfragen ohne Ende?! Bielefeld: transcript, 7–33.

Slavici, Melanie (2022): Barrierefreiheit in der Wohnungspolitik: Länderpolitik im Vergleich. Bielefeld: transcript.

Soederberg, Susanne (2015): Subprime Housing Goes South: Constructing Securitized Mortgages for the Poor in Mexico. Antipode 47/2, 481–499.

Sowa, Frank (2022): Figurationen der Wohnungsnot: Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen. Weinheim: Beltz.

Spellerberg, Annette (2007): Lebensstile im sozialräumlichen Kontext: Wohnlagen und Wunschlagen. In: Jens Dangschat/Alexander Hamedinger (Hg.), Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukturen. Hannover: ARL, 182–204.

Teti, Andrea/Nowossadeck, Enno/Fuchs, Judith/Künemund, Harald (2022): Wohnen und Gesundheit im Alter. Vechtaer Beiträge zur Gerontologie. Wiesbaden: Springer VS.

Thévenot, Laurent (2022): A New Calculable Global World in the Making: Governing Through Transnational Certification Standards. In: Andrea Mennicken/Robert Salais (Hg.), The New Politics of Numbers: Utopia, Evidence and Democracy. Cham: Springer International Publishing, 197–252.

Torgersen, Ulf (1987): Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State. Scandinavian Housing and Planning Research 4/1, 116–126.

Trautvetter, Christoph (2022): Neue Studie: 15.000 bis 20.000 anonyme Briefkastengesellschaften besitzen deutsche Immobilien. Netzwerk Steuergerechtigkeit. https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/immobiliendatenundbriefkastengesellschaften/ (letzter Zugraiff am 15.7.2023).

Vogelpohl, Anne (2018): Global Expertise, Local Convincing Power: Management Consultants and Preserving the Entrepreneurial City. Urban Studies 56/1, 97–114.
Whitehead, Christine/Scanlon, Kath/Voigtländer, Michael/Karlsson, Jacob/Blanc, Fanny/Rotolo, Martina (2023): Financialization in 13 Cities – an International Comparative Report. London: The London School of Economics and Political Science in collaboration with the Knowledge Centre for Housing Economics.
Wijburg, Gertjan (2021): The De-Financialization of Housing: Towards a Research Agenda. Housing Studies 36/8, 1276–1293.

4. Wohnverhältnisse und Wohnforschung in Hamburg
Von der Selbsthilfe zum Wohngeld

Dirk Schubert

Wohnungsprobleme und Versuche zur »Lösung der Wohnungsfrage« sind weder neu noch Hamburger Besonderheiten, sondern ein Strukturmerkmal industriell-kapitalistisch geprägter Gesellschaften seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Adelheid von Saldern bemerkte dazu:

> »Daß historische Entwicklungsanalysen als Erklärungsmuster für gegenwärtige Gegebenheiten und zukünftige Gesellschaftsperspektiven unabdingbar sind, wird heute von keiner Seite mehr ernsthaft bezweifelt. Der Trend zu Langzeitanalysen, kombiniert mit dem Interesse an aktueller Standortsuche gerade in historischer Perspektive, ist im Wachsen begriffen.« (Saldern 1995: 38)

Dabei gibt es eine Reihe von überkommenen Charakteristika, die als Distinktionsmerkmale relevant und für die Hafenstadt Hamburg prägend sind, inzwischen allerdings zunehmend, verglichen mit anderen deutschen Großstädten, an Bedeutung verloren haben.

Die diversen Hamburger Wohnungsprobleme seit Mitte des 19. Jahrhunderts bilden den Hintergrund für Befunde, Pamphlete, Studien, Publikationen, Enqueten und Reformvorschläge von Akteuren und Kommissionen, die lösungsorientierte Konzepte zu offerieren suchten. Sie werden ergänzt durch Vorgaben, Gesetze und Förderung »von oben«, von der staatlichen Ebene. Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick über die historische Entwicklung der Debatten rund um die Wohnungsfrage in Hamburg zu geben. Die Fokussierung liegt dabei weniger auf baulichen »Lösungen« als vielmehr auf konzeptionellen sozialpolitischen und wohnungswirtschaftlichen Beiträgen. Der zeitliche Überblick beginnt mit dem Aufkommen von Wohnungsproblemen ab Mitte des 19. Jahrhunderts und schließt mit den veränderten Rahmenbedingungen nach der deutschen Vereinigung im Jahr 1990. Dabei gilt es zwischen zeitgenössischen Studien und neueren Untersuchungen zu unterscheiden.

Philanthropie und Selbsthilfe

Einen Mangel an kleinen Wohnungen mit niedrigen Mieten monierten Zeitgenossen in Hamburg bereits Mitte des 19. Jahrhunderts. Der Archivar Otto Beneke beschrieb um 1843 »ordinaire Speculationswuth-Häuser«, die nur zu dem Zweck bebaut würden, um mit »wenig Mitteln viel Miethe zu erzielen« (zit.n. Hauschild-Thiessen 1982: 46). Die Ausweitung des Handels, Wirtschafts- und Stadtwachstums führte zu einer zunehmend dichteren und intensiveren Nutzung der Flächen innerhalb der Wallanlagen, aber auch zur Ausdehnung der Vororte (Reulecke 1997: 233; Rudhard 1975: 94f.). Die im Stadtgrundriss noch freien Flächen, die im Mittelalter als Gärten dienten, wurden nun mit engen Gassen überzogen, an denen die sogenannten Gängeviertel entstanden (Winkelmann 1937; Kraus 1965; Ellermeyer 1987). Hier wurden die ersten Mietshäuser und Wohnhöfe mit abgeschlossenen »Saalwohnungen« erbaut (Funke 1974: 8). Unzureichende Belüftung und räumliche Enge bildeten neben problematischen hygienischen Zuständen eine Brutstätte für häufig auftretende Krankheiten und Seuchen (Melhop 1925). Beim Großen Brand 1842 wurden insgesamt etwa ein Viertel der Stadt (ca. 310 Hektar), darunter große Teile der Altstadt, vernichtet und mehr als 20.000 Menschen obdachlos (Speckter 1952; Faulwasser 1892: 32; Jung 1985). Der Wiederaufbau führte zu grundsätzlichen Erörterungen über Städtebau, Stadtplanung und Ziele des Wohnungsbaus (Faulwasser 1892: 45; Möller 1985: 62). Es wurde ein vorbildliches – später anderenorts vielfach genutztes – »Expropriationsgesetz« verabschiedet, mit dem Enteignungen gegen Entschädigung und Umlegungen möglich waren (Melhop 1923). Die unzulängliche Beschaffenheit der kleinen Wohnungen wurde 1855 vereinzelt konstatiert (Hamburgische Gesellschaft 1855: 8ff.), der Wohnungsbau aber blieb der privaten Bautätigkeit überlassen. Nach den baurechtlichen Vorgaben entstanden bei optimaler Ausnutzung neue hamburgspezifische Typen der Mietskaserne, die »Terrassen« und die »Schlitzbauten« (Haspel 1987).

Mit dem Zollanschluss Hamburgs an das Deutsche Reich 1881 (Stein 1978) ergab sich erneut eine Reihe neuer gravierender stadträumlicher Veränderungen und die Funktionstrennung von Wohnen, Lagern und Arbeit wurde beschleunigt (Maak 1986: 8). Rund 20.000 Menschen mussten dem Bau der Speicherstadt zwischen 1881 und 1888 weichen (Schneider/Krieger 1994: 19). Wohnten früher viele Hafenarbeiter direkt in der Nähe ihrer Arbeitsstätten am Hafen und konnten zu den Mahlzeiten nach Hause gehen, wurde dies durch das Verbot der Wohnnutzung im Freihafenbezirk unmöglich. Erschwert wurde durch die räumliche Trennung von Wohn- und Arbeitsstätten auch, dass, entsprechend dem Schiffsaufkommen, Arbeitskräfte kurzfristig und flexibel bereitstanden. Dies war Anlass genug, dass sich verstärkt auch Reeder und Kaufleute in der Wohnungsfrage engagierten (Grüttner 1984). Dennoch war die Wohnungsfrage bis ins letzte Drittel des 19. Jahrhunderts ein wenig beachtetes soziales Problem (Schumacher 1919: 10). Die Zuwanderer vom Lande hatten eine extreme Anspruchslosigkeit mitgebracht (Wischermann 1997: 481), aber immerhin waren die städtischen Unterkünfte besser als die ländlichen Wohnbedingungen. Temporäre Schlafgelegenheiten, (geteilte) Zimmer und Untermietverhältnisse waren sehr verbreitet. Das saturierte Bürgertum glaubte, in den Elendswohnungen ausschließlich schockierenden Gestank, Schmutz, moralische Verwerflichkeit, Trunksucht sowie ziel- und zügelloses Leben vorzufinden, und identifizierte mit

den Gegenpolen Sauberkeit, Reinlichkeit und Ordnung (»Trautes Heim, Glück allein«) seine Ideale.

Bald aber geisterte das »Schreckgespenst der Arbeiterfrage« durch die bürgerliche Presse. Breschen sollten in die unüberschaubaren und kaum kontrollierbaren Quartiere geschlagen und die Wohnverhältnisse – mit der Folge der Verdrängung von einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen – verbessert werden (Schubert 1997b: 87). Vor allem das Gängeviertel der nördlichen Neustadt galt als Herd von Krankheiten. Vielfach waren es engagierte philanthropische Akteure, die auch die sittlichen Folgen des engen Zusammenlebens problematisierten und einen »Strudel sittlichen Verderbens« (Wichern 1971 [1847]: 68) fürchteten. Neben baulichen Modellprojekten waren es erzieherische Maßnahmen, die propagiert wurden. Seit den 1850er und 1860er Jahren gab es verschiedene Bemühungen, die Wohnverhältnisse der arbeitenden Bevölkerung durch private Initiativen – so zum Beispiel die »Hilfe zur Selbsthilfe« – zu verbessern. Bereits im Krisenjahr 1857 war in Hamburg eine erste »gemeinnützige« Baugesellschaft ins Leben gerufen worden, deren Vorhaben allerdings nicht realisiert werden konnte (Spörhase 1940: 36). Sonderformen des Wohnens entstanden zudem aus lokalspezifischen sozialen, oft religiös und philanthropisch gebundenen Kontexten, als Wohnstifte für Witwen, Alte und »sozial Schwache« (Eissenhauer 1987). Im Jahr 1862 wurde dann mit der Baugenossenschaft Steinwärder der in Deutschland erste wegweisende Versuch einer Häuser-Baugenossenschaft gemacht, der – so die Intention der Urheber – »eigentumslose Arbeiter in arbeitende Eigentümer« verwandeln sollte (Spörhase 1940: 164). In ihrem Schreiben an den Senat wurde die Bitte um Überlassung von preiswerten Grundstücken zum Bau von Arbeiterwohnungen mit dem Ziel der »Herstellung gesunder Wohnungen in thunlichster Nähe der Arbeitsquartiere« (zit.n. Spörhase 1940: 64f.) begründet.

Der Berliner Statistiker Hermann Schwabe hatte bereits 1868 festgestellt, »je ärmer jemand ist, einen desto größeren Teil seines Einkommens muß er für eine Wohnung verausgaben« (Schwabe 1868: 266). Das »Schwabesche Gesetz« konnte auch in Hamburg verifiziert werden. Dabei ging es vor allem um die Wohnungsnöte und unregelmäßigen Einkommen der Hafenarbeiter. So ergaben 1873 Erhebungen über Umfang und Ursachen der Wohnungsnot einen bis dahin nicht gekannten Mangel an mietpreisgünstigen Wohnungen (Wischermann 1983: 63f.). Mit dem »Gesetz betr. die Förderung der Erbauung von kleinen Wohnungen« wurde 1873 erstmals in Deutschland eine Gesetzesinitiative zur gezielten Förderung des Baus von Kleinwohnungen unternommen. Direkte Interventionen in den Wohnungsmarkt wurden vor dem Hintergrund des dominierenden liberalistischen Staatsverständnisses abgelehnt, aber die Beseitigung von »Investitionshemmnissen« für »Reflectanten« (Investoren und Bauträger), Wohnstandardreduzierung, zeitweiliger Erlass der Grundsteuer und die Bereitstellung von öffentlichem Grund und Boden (Staatsgrund) wurden als temporär gangbare Wege ausgelotet (Schubert 1988: 307).

Umstritten war im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts nicht mehr die Tatsache von Armut und Wohnungsnot, sondern die Frage, ob und mit welchen Mitteln gegen diese Missstände vorgegangen werden konnte. Die mentale Verarbeitung von Umbrüchen und neuen Phänomenen war geprägt von einer mehrdeutigen Mischung aus Furcht und Neugier, Hoffnung und Stolz, Ablehnung und Hass. Dabei war die Meinung sehr verbreitet, Armut und Wohnungsnot würden vom Mangel an Moral bei den Armen stam-

men, die selbstverschuldet sei. Alle Konzepte zur Verbesserung der Wohnverhältnisse verbanden Zuckerbrot und Peitsche – unterschiedlich akzentuiert – verzahnt mit didaktischen Aspekten von sozialreformerisch-philanthropischen und repressiv-disziplinierenden Elementen.

Wohnungsfrage und Wohnungsreform

Mit der Verdopplung der Einwohnerzahl Hamburgs zwischen 1892 und 1918 im Zuge der Industrialisierung erhielt auch die Wohnungsfrage eine neue Bedeutung (Reulecke 1985; Saldern 1995: 45). Verfall der Sitten und Entwurzelung in den modernen Mietskasernen wurden beklagt (Pfeil 1972: 113). Im Rahmen der Bismarckschen Sozialpolitik (1883 bis 1889) zeichnete sich ein Wechsel von vormals eher repressiv-konfliktorientierten zu nun mehr integrativen staatlichen Strategien ab. Auch die Baugenossenschaftsbewegung erfuhr damit umgehend einen schwunghaften Auftrieb. Ihre Unternehmensphilosophie basierte seitdem auf den Merkmalen Identitätsprinzip, Selbsthilfe, Selbstverwaltung und Selbstverantwortung mit diversen lokalen Ausprägungen.

Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts mehrten sich die Anzeichen für eine Verbesserung der Wohnungsversorgung (Zimmermann 1991). Im »Verein für Socialpolitik« wurde die Wohnungsfrage 1886/87 und 1901/02 erörtert und Hamburg diente als ein Referenzbeispiel. So wurde konstatiert, dass es in Hamburg eine »außerordentliche Ueberproduction« größerer und teurerer Wohnungen gäbe, während die »kleineren Gelasse eine viel geringere Zunahme, die billigsten Wohnungen sogar eine Abnahme aufweisen« (Koch 1886: 45). Gustav Schmoller, stellvertretend für die Gruppe der »Kathedersozialisten« forderte generell für das Kaiserreich:

> »Die besitzenden Klassen müssen aus ihrem Schlummer aufgerüttelt werden; sie müssen endlich einsehen, dass, selbst wenn sie große Opfer bringen, dies nur […] eine mäßige, bescheidene Versicherungssumme ist, mit der sie sich schützen gegen die Epidemien und gegen die socialen Revolutionen, die kommen müssen, wenn wir nicht aufhören, die unteren Klassen in unseren Großstädten durch ihre Wohnungsverhältnisse zu Barbaren, zu tierischem Dasein herabzudrücken.« (Schmoller 1890: 370f.)

Während für die Sozialdemokraten der Gegensatz von Lohnarbeit und Kapital zentral war und die Lösung der Wohnungsfrage keine Priorität hatte, drängten bürgerliche Reformer auf präventive staatliche Interventionen. Die Wohnungsfrage wurde von den zeitgenössischen Beobachtern vor allem an den Quartieren festgemacht, in denen die Wohnungsnöte wie unzureichende hygienische Standards, Überbelegung und Untervermietung am stärksten auftraten. Die Ballung der »gefährlichen Klassen« in »Elendsvierteln«, den »Schandflecken«, »Pesthöhlen«, »Brutstätten der Unsittlichkeit« und »Choleranestern«, war ein neues Phänomen und eine Herausforderung ungekannter Art (Schubert 1997b: 205ff.).

Der Ausbruch der Choleraepidemie 1892 lenkte den Blick erneut auf die Wohnungsprobleme (Winkle 1984: 18). Es erkrankten in Hamburg ungefähr 17.000 Personen, von denen fast die Hälfte sterben sollte (Evans 1990). Der Ausbruch einer derartigen, kaum

mehr für möglich gehaltenen Epidemie brachte die Hamburger Wohnverhältnisse ins Kreuzfeuer öffentlicher Kritik in ganz Deutschland. Das Wort von den hamburgischen Schauerquartieren und Pestherden ließ ganz Deutschland im Hinblick auf die reformbedürftigen Wohnverhältnisse aufhorchen. Der Arzt Ferdinand Hueppe schrieb: »Aber etwas Schlimmeres als die Arbeiterquartiere im Gängeviertel in Hamburg habe ich bis jetzt nicht kennen gelernt.« (Hueppe/Hueppe 1893: 25) Während Robert Koch und Max von Pettenkofer über Ursachen und Verbreitung der Cholera stritten, bestand kein Dissens bei der Lösung: »Die Assanierung der menschlichen Wohnorte ist das Hauptschutzmittel gegen Cholera.« (Pettenkofer 1893: 132) Zwar war bereits kurz nach Ausbruch der Epidemie eine Kommission zur Untersuchung der Wohnverhältnisse eingesetzt worden, deren Mitglieder auch Auslandsreisen unternahmen, um Modellvorhaben zu studieren. Aber erst nach dem Hafenarbeiterstreik 1896/97 sah sich der Senat genötigt, Maßnahmen zu ergreifen. Ferdinand Tönnies – damals einer der renommiertesten deutschen Soziologen – erstellte eine umfangreiche Enquete über die Lebens- und Wohnbedingungen der Hafenarbeiter. Er wies auf deren Abhängigkeit, in der Nähe der Arbeitsstätte zu wohnen, hin und kam zum Schluss: »Die Folgen in Gestalt von Notpreisen kleiner Wohnungen, Ueberbevölkerung des verfügbaren Raumes, Einschränkungen im sittlich notwendigsten Komfort, machen sich in jeder Hafenstadt bemerkbar.« (Tönnies 1897: 179) Auch die bürgerliche Presse stimmte ein und forderte: »Die Höhlen des Lasters müssen schwinden.« (Schubert 1997b: 205)

Von der Sanierungskommission wurden drei Sanierungsgebiete festgelegt, in denen ca. 60.000 Menschen lebten (Olshausen 1902, 1904). Stadthygienische Argumente wurden zur Kontrolle und Überwachung der Unterschichten vorgeschoben. »Die Überwachung und Kontrollierung der Wohnhöfe hatte sich als zweckmäßig und wohl durchführbar erwiesen«, hieß es 1892 in einem Senatsbericht, und 1901 sollte nun durch die Sanierungsmaßnahmen »problematisches Verhalten« der unteren Bevölkerungsgruppen gezielt kontrolliert werden, »da diese Leute und ihre Schlupfwinkel einer beständigen und sorgfältigen Überwachung und größerer Fürsorge bedürfen« (Medicinal-Collegium Hamburg 1901: 318). So wurde vor dem Ersten Weltkrieg in Hamburg die einzige bedeutende Flächensanierung im Deutschen Kaiserreich durchgeführt, die den Ausgangspunkt für weitere wohnungspolitische Kontroversen deutschlandweit bilden sollte. Der bekannte Stadtplaner Josef Stübben stufte die Sanierungen als »hervorragend und segensreich« ein, der Wohnungsreformer Carl C. Fuchs beklagte dagegen, dass man bei der Sanierung nicht von Erfahrungen anderenorts profitiert hätte, sondern »mit niedersächsischer Hartnäckigkeit alle Fehler und Erfahrungen noch einmal machen will« (Fuchs 1904: 188). Der qualitative Bevölkerungsaustausch wurde von behördlicher Seite aber als unproblematisch bewertet. Kritiker sprachen von einer »Dislozierung unbekannten Ausmasses«, während Stübben »Hamburg für die Inangriffnahme [der Sanierung, der Verf.] hohe Anerkennung« aussprach (1904: 393). Eine Verdrängungswelle – heute würde man sie als Gentrifizierung bezeichnen – aus den mietpreisgünstigen Wohnungen am Hafen folgte umgehend.

Zwar war 1892 das Bebauungsplangesetz (Popowski 1994: 73; Albers 1985) beschlossen worden, aber erst 1898 konnte das Wohnungspflegegesetz zur Sicherung gesunder Wohnverhältnisse verabschiedet werden (Wischermann 1983: 87). Das Gesetz bot eine Handhabe, Wohnungen aufgrund eines Gutachtens für unbewohnbar zu erklären.

Die negativen Folgen der Untervermietung und die Forderung nach abgeschlossenen Kleinwohnungen wurden bei den Beratungen mit Sorge um Hygiene, aber auch Sittlichkeit und Familiensinn begründet: »Eine reinliche, ordentliche Familie wird durch eine schmutzige, unordentliche verdorben; Krankheiten werden von einer Familie auf die andere übertragen und verheerende Epidemien in hohem Grade befördert« (zit.n. Schubert 1997: 210). Die Produktion von relativ großen Wohnungen brachte das von Wohnungsreformern kritisierte System des Schlafgänger- und Untermietwesens mit sich. Dieses System bot für die Betroffenen jedoch eine wichtige Einnahmequelle (Kalckstein 1904; Zimmermann 1991: 45), konnten doch dem jeweiligen Haushaltseinkommens entsprechend Betten, Teilräume oder Räume untervermietet und flexibel auf die Land-Stadt-Wanderungs-Zyklen durch »Zusammenrücken« reagiert werden (Brüggemann/Niethammer 1978: 174).

Wohnungsreformer suchten dem Abgleiten und der Verarmung der »kleinen Leute« und der Mittelschicht ins Proletariat entgegenzuwirken. Bei einer Untersuchung der Wohnverhältnisse der hamburgischen Unterbeamten wurde 1900 konstatiert, »dass für kleine Wohnungen häufig die höchsten Mietpreise bezogen auf 1 qm Bodenfläche gefordert wurden« (Pfingsthorn 1900: 37). Wohnungsnöte führten 1902 erneut zur Verabschiedung eines »Gesetzes betreffend die Förderung des Baus kleiner Wohnungen«, das den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit in der Wohnungsversorgung aber nicht infrage stellte (Funke 1974). Zur Förderung des Baus von Kleinwohnungen wurde wiederum staatlicher Baugrund zur Verfügung gestellt (Schubert 1988). Die Haus- und Grundbesitzer opponierten gegen Wohnungsinspektion, Wohnungsaufsicht, überzogene Bauvorschriften sowie staatliche Interventionen und hatten aufgrund des an den Erwerb des Bürgerrechts (bis 1896) gekoppelten Wahlrechts eine starke Position in der Bürgerschaft (Roscher 1900). Das »ausbeuterische« Verhalten der Vermieter als »Hausagrarier« und »moderne Vampire« wurde aus reformerischen Kreisen beschimpft (Hauschild-Thiessen 1982: 236). So verblieben bei den bestehenden Macht- und Mehrheitsverhältnissen nur Nischen für die Wohnungs- und Bodenreform sowie für die Baugenossenschafts- und spätere Gartenstadtbewegung (Spörhase 1940).

Im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts wurden auch in Hamburg die Lösung der Wohnungsfrage und die Beseitigung von Elendsflecken als weitere kommunale Aufgabe angesehen, die vor allem mittels der öffentlichen Gesundheitspflege angegangen werden sollte. Die Hygienediskussion, die bis ins letzte Viertel des 19. Jahrhunderts die Diskussion um Vor- und Nachteile der Großstädte prägte, wurde nun überlagert von dem Argumentationsparadigma »Erhaltung und Mehrung der Volkskraft«, das mit sozialdarwinistischen und lebensreformerischen Ideologien operierte. Der »Hamburger Weg« verblieb auf der Ebene der materiellen Förderung der Privatinitiative im Sektor des Kleinwohnungsbaus, die Wohnungsbau in kommunaler Regie ausschloss und dem wirtschaftlichen Liberalismus verpflichtet war.

Reformwohnungsbau und Gemeinwirtschaft

Auch in Hamburg wirkte der Erste Weltkrieg als Katalysator für gesellschaftliche Veränderungen: Demokratisierung, Emanzipation der Frauen, zunehmende Frau-

enerwerbstätigkeit, eine Verringerung der Familiengrößen, Arbeitszeitverkürzung und ein höherer Lebensstandard setzten sich in den folgenden Jahren durch (Peters 1933: 64). Bis zur Einführung der Hauszinssteuer 1924, die die Wohnungsbaufinanzierung reorganisierte und als Steuer dem Althausbesitz auferlegt wurde, konnte kaum Wohnungsneubau betrieben werden. Die Auswirkungen des Ersten Weltkriegs lösten eine Krise in der Wohnungsversorgung aus. Selbst vonseiten der Verwaltung wurde formuliert, dass »man doch wohl von einem Wohnungselende, nicht nur von einer Wohnungsnot sprechen« kann (Brandt 1922: 230). 1925 gab es in Hamburg über 30.000 eingetragene Wohnungssuchende, davon ca. 10 Prozent mit »Dringlichkeit«. Beseitigen ließ sich die Wohnungsnot nur auf lange Sicht. Zunächst galt es, den Mangel, so gut es ging, öffentlich zu verwalten. In der Folge eingeführte Maßnahmen des Mieterschutzes überließen die Wohnungsversorgung nicht mehr ausschließlich dem Markt, sondern Wohnungspolitik wurde in ein System nationalstaatlicher Sozialpolitik integriert.

Neue kommunale Einrichtungen wie die Wohnungskommission, der amtliche Wohnungsnachweis, die Wohnungspflege, Mieteinigungsämter und Bezirkswohnungskommissare »organisierten« und verwalteten den Wohnungsmangel. Kurzfristig ging es vor allem darum, die leerstehenden und unbewohnbaren Wohnungen instand zu setzen und neue Wohnräume durch den Umbau geeigneter Gebäude zu schaffen. Die Besteuerung des Althausbesitzes (Hauszinssteuer), der durch die Inflation günstig hatte entschuldet werden können, beförderte die Argumentation der Hauseigentümer, dass damit keine Instandsetzungsinvestitionen mehr möglich seien (Saldern 1995: 30). Staat und Gemeinden vertraten demgegenüber den Standpunkt, »daß die Sanierung und die laufende Instandhaltung des Hausbesitzes aus dessen Erträgen selbst finanziert werden könne und müsse« (Ruck 1988: 96).

Ein neues Gesetz zur Förderung des Baus kleiner Wohnungen (Dezember 1918) knüpfte in der Tradition an die Vorläufer von 1873 und 1902 an und nutzte die Gründung einer »Beleihungskasse für Hypotheken« (Vorläufer der Hamburger Investitions- und Förderbank) im Jahr 1914 zur Förderung des Kleinwohnungsbaus. Mit der Bauordnung von 1918 sowie der Reformierung von bestehenden Bebauungsplänen sollten die neuen städtebaulichen und wohnungspolitischen Ziele erreicht werden: Verhinderung der Schlitzbauweise, besser durchlüftbare und besonnte Wohnungen, stufenweise Herabsetzung der Bauhöhe zum Stadtrand hin sowie mehr Grünflächen, Spiel- und Sportplätze. Unter dem Druck der politischen Veränderungen rang man sich nach langen Kommissionsberatungen zu zwei kommunalen Wohnungsbauvorhaben nach 1918 durch: Die Gartenstadt Langenhorn (später Schumacher-Siedlung) und fünf Blöcke der Dulsberg-Siedlung wurden in städtischer Regie geplant und gebaut.

Für den Oberbaudirektor und Wohnungsreformer Fritz Schumacher war die Wohnungsfrage mit der »Groß-Hamburg«-Frage als Schicksalsfrage verbunden. Mit den topografischen Boden- und Naturgegebenheiten wurde nun eine neue Dimension in die Wohnungsversorgungsfrage eingebracht: »Das tiefe Land der Marsch schuf sie für die Arbeit, das hohe Land der Geest schuf sie für das Wohnen. […] Die ganze soziale Zukunft der Stadt beruht auf dieser Möglichkeit.« (Schumacher 1921: 61f.) Kommunaler Grundbesitz war dabei vielfach Voraussetzung für die erforderlichen Umlegungen und Neuplanungen und Schumacher sprach von einem grünen »Gürtel um den alten Leib« Hamburgs. Für den Oberbaudirektor war »das Problem der Großstadtentwicklung […]

im letzten Grunde gleichbedeutend mit der Wohnungsfrage«, und »eine Reform, welche Wohnungen verteuert, ist keine Reform« (Schumacher 1947: 45).

Modernisierung und Rationalisierung im Wohnbereich ging mit einer Privatisierung und Individualisierung des Alltagslebens einher. Vor allem in den neuen Quartieren an der Peripherie wurden die traditionellen familiären, verwandtschaftlichen und nachbarschaftlichen Hilfen durch den Ausbau sozialstaatlicher Leistungen abgelöst. Das Leben in den peripheren Neubauquartieren wie der Jarrestadt, dem Dulsberg oder der Veddel veränderte hier – durchaus entgegen den Emanzipationsbemühungen der Frauenbewegung – die Lebensführung vieler Haushalte, da eine (Teilzeit-)Arbeit für Frauen mangels Arbeitsgelegenheiten kaum möglich war. Die Wohnungsfrage kann daher in diesem Kontext auch als Frauenfrage begriffen werden. Korrespondierend mit den fordistischen Produktionsweisen in der Wirtschaft wurden auch die neuen Wohnsiedlungen vom Städtebau bis zum Küchenschrank durchrationalisiert (Geschichtsgruppe Dulsberg 1992: 107). Die Wohnungsnot der »wirtschaftlich schwachen« Bevölkerung sollte beseitigt werden, aber die Mieten der neuen Wohnungen »von der Stange« waren aufgrund der gestiegenen Baukosten und höherer Wohnstandards so teuer, dass die meisten Arbeiter*innen doch mietpreisgünstigere Altbauwohnungen anmieten mussten. »Die einen wollten in solchen Siedlungen nicht wohnen, die anderen konnten sich die Miete nicht leisten« (Saldern 1996: 61), sodass sozial gemischte Quartiere nicht entstehen konnten.

Als Träger des Wohnungsbaus gewannen dabei vor allem die genossenschaftlichen und gemeinnützigen (juristisch wurde der Begriff erst 1940 gefasst) Wohnungsbauunternehmen an Bedeutung. Sie blieben nicht mehr auf Selbsthilfe ihrer Mitglieder angewiesen, sondern wurden nun zum Instrument der staatlichen Wohnungspolitik. In Hamburg wurde in den Jahren 1913 bis 1933 den privaten und den gemeinnützigen Bauträgern ausgewogen jeweils etwa die Hälfte der Fördermittel zugewiesen (Hipp 1982). Die gemeinnützigen Wohnungsbauträger aber bekamen die Aufgabe zugewiesen, dem profitorientierten Wohnungs- und Städtebau der Vorkriegszeit eine gemeinwirtschaftliche Moderne entgegenzusetzen und damit die urbane Struktur der Städte zu verändern (Peters 1933). In den Jahren 1926 bis 1931 wurde dabei der Vorkriegsstand von 10.000 neu errichteten Wohnungen pro Jahr erreicht (Kähler 1985). Damit konnte die Wohnungsnot gelindert, aber nicht beseitigt werden.

Nach der Weltwirtschaftskrise 1928/29 erreichte die Zahl der Hauptunterstützungsempfänger*innen im Dezember 1931 mit 79.000 ihren höchsten Stand und der Wohnungsneubau kam wieder zum Erliegen (Schumacher 1932). Mittel zur Finanzierung standen nicht mehr hinreichend zur Verfügung, Entlassungswellen und Arbeitslosigkeit führten zu Wohnungskündigungen. Viele Arbeitslose zogen aufs Land und fristeten ihr Dasein in Lauben und Schrebergartenhütten, bis sie wieder auf dem städtischen Arbeitsmarkt benötigt wurden (Projektgruppe Arbeiterkultur Hamburg 1982). Massenarbeitslosigkeit und Wohnungsnot prägten das Bild. Die Reichsregierung suchte 1932 mit Notverordnungen und Erwerbslosensiedlerprogrammen das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen. Großwohnungen wurden in Kleinwohnungen umgebaut (Brandt 1931: 129). Am Stadtrand entstanden »Hamburger Kistendörfer«, die sich Arbeitslose auf Schrebergartenparzellen bauten, um mit Gartenbau und Kleintierhaltung ihre Existenz zu sichern. »Die Wohnung für das Existenzminimum« wurde zur gestalteri-

schen Aufgabe und die Wohnungsfrage wurde nun zunehmend unter dem Aspekt von Beschäftigungsmaßnahmen diskutiert.

Mit dem Preußisch-Hamburgischen Abkommen von 1928 wurde eine gemeinsame Landesplanung für das Vier-Städte-Gebiet vereinbart (Sürth 1919; Baumann 1919). Die Nachbarstädte Wandsbek, Harburg-Wilhelmsburg und Altona blieben zwar bis 1937 selbständig, gerieten aber zunehmend in den Sog der Hamburger Entwicklung. Altona wurde 1927 nach Eingemeindungen mit 230.000 Einwohnern zur größten Stadt Schleswig-Holsteins (Timm 1985: 78). Auch in Altona erwies sich die Sozialdemokratie – mit der Ära Max Brauer (ab 1924) als Oberbürgermeister und Gustav Oelsner als Bausenator – als neue Ordnungskraft. »Zwei Wege« sind zu unterscheiden: In Altona war 1922 die kommunale Wohnungsbaugesellschaft SAGA (Siedlungsaktiengesellschaft Altona) gegründet worden und es wurde – anders als in Hamburg – von der Stadt kommunaler Wohnungsbau auf städtischem Grund und Boden betrieben, der vorausschauend erworben worden war (Timm 1984: 20; Schubert/Michelis 2021). Hamburg dagegen unterstützte genossenschaftliche Träger mit günstigen Darlehen, war nur ausnahmsweise als Bauherrin in Langenhorn und am Dulsberg tätig geworden (Schubert/Michelis 2021) und fortwährend darauf bedacht, bei der Förderung auch private Träger zu bedenken.

Die Reaktion der Propagandisten des »freien Markts« suchte die Vorkriegsverhältnisse zu reetablieren. Für sie bildeten die Jahre der Einführung staatlicher Wohnungspolitik nach 1918 »den Sündenfall«, dessen Folgen sich in Aufspaltung in segmentierte Teilmärkte, Mietverzerrungen und Fehlsubventionierungen manifestierten. Staatliche Interventionen waren nach dieser Argumentation somit nicht die Lösung der Probleme, sondern letztlich deren Ursache. Für die Befürworter staatlicher Steuerung war dagegen die private Wohnungsversorgung außerstande, auch die einkommensschwächeren Gruppen adäquat zu versorgen. Der aufgeladene Diskurs um den Wohnungsbau der 1920er Jahre wurde allerdings vorwiegend um Fassaden geführt und von architektonisch-gestalterischen Narrativen dominiert, die den wohnungspolitischen Kontext ausblendeten.

Wohnungen für deutsche Stammarbeiter und Volksgenossen

Mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten – die Bürgerschaft wurde im Oktober 1933 aufgelöst – ergaben sich auch für die Wohnungsbautätigkeit gravierende Strukturumbrüche. Die Führungsrolle in der Wohnungspolitik wurde nach 1933 von der städtischen auf die Reichsebene verlagert, wodurch sich mit der Deutschen Arbeitsfront (DAF) und dem Arbeitsministerium eine doppelte, teilweise konkurrierende Zuständigkeit entwickelte (Harlander 1995). Die Rassenideologie der Nationalsozialisten wirkte sich unmittelbar auf die Wohnungspolitik aus, die von sozialräumlichen Sortierungen und Aussonderungen bestimmt war. Sie sollte nicht allen, sondern nur »Geeigneten« zugutekommen (Saldern 1995: 195). Zielgruppe des staatlichen Wohnungsbauprogramms waren Angehörige der Wehrmacht und der deutschen Stammarbeiterschaft, die für die Herrschaftssicherung und die Funktionsabläufe des nationalsozialistischen Systems benötigt wurden. Die »Umerziehung asozialer Mieter« war Teil der wohnungspolitischen Strategie. Lagerähnliche Wohn- und Unterbringungsformen, Arbeitslager für

Fremd- und Zwangsarbeiter sowie Konzentrationslager bildeten ein differenziertes abgestuftes »Disziplinierungs- und Bestrafungssystem« mit räumlicher Enge, sozialer Kontrolle, fehlender Privatheit und insgesamt schrecklichen Lebensbedingungen.

Um der Zusammenballung von Arbeitern vorzubeugen bzw. Unruhen und Aufstände zu verhindern, vor allem aber um den »Nährboden des Kommunismus« zu beseitigen, sollten die Großstädte aufgelockert (Saldern 1995: 233) und Stadterneuerung zur »Gesundungspolitik« werden (Schubert 1986a: 22). NS-Chefideologe Gottfried Feder hatte daher 1934 als Ziel der Stadtsanierung formuliert: »Die Brutstätten des Marxismus zu zerstören, indem wir die Altstadt sanieren und die Altbauquartiere und die Großstädte als solche auflockern.« (zit.n. Schubert 1997: 378) Zur Lokalisierung von »Sanierungsverdachtsgebieten« entwickelte der Hamburger Soziologe Andreas Walther ein Verfahren, das mit einer Art Sozialkataster »gemeinschädliche Regionen« zu identifizieren suchte. Walther suchte die Forschungen der sozialen Kartografierung der sozialökologischen Schule aus den USA politisch zu nutzen. Ziel der Arbeit war ein ambitionierter »Sozialatlas der Gemeinschädlichkeit in Hamburg«: »Wo die Punkte sich besonders stark häuften, handelt es sich um gemeinschädigende Kerngebiete, die […] unter sozialen Gesichtspunkten vordringlich sanierungsbedürftig sind.« (1936: 15) Walthers Ausgangspunkt war die Auswertung der letzten freien Wahlergebnisse. Gebiete mit hohen Anteilen an SPD- und vor allem KPD-Wähler*innen waren für Walther potenzielle »Gesundungsgebiete«. Aufgrund dieser Fallstudien von Wohngebieten ergab sich für Walther ein kleinräumlicher Zusammenhang von Wahlverhalten, Asozialität und Kriminalität. Walthers Pilotprojekt über Verfallserscheinungen der Großstädte sollte zu einer vergleichenden Soziologie der Großstädte ausgeweitet werden, was dann durch die Kriegsereignisse unterblieb.

Mit dem sozialbiologistischen Vokabular, mit Begriffen wie »Gesundung«, »Ausmerzung« und »Gemeinschädlichkeit« wurde ein methodisch-sozialwissenschaftlicher Überbau für wohnungsbezogene und baulich-räumliche Interventionen geschaffen (Wassner 1985: 28), der mittels sozial- und bevölkerungspolitischer Begleitmaßnahmen »abgesichert« werden sollte. Die bis 1933 durchgeführten Sanierungsmaßnahmen hätten die »problematische« Sanierungsbevölkerung nur »vor sich her« geschoben. Diese Bevölkerungsgruppen sollten nun erfasst und nicht mehr unbehelligt gelassen werden (Aly/Roth 1984).

> »In den gemeinschädigenden Regionen der Großstädte gibt es gehäuft hoffnungslose Fälle, die wie ein Geschwür am Volkskörper weiterwuchern, wenn sie nicht herausgesucht und am Weitergeben ihrer Krankheitskeime und Defekte verhindert werden. […] Andere trugen Ansteckung in bisher gesunde Gebiete, so daß man selbst in baulich besten neuen Miethäuserblocks, ja in fast ländlichen Randsiedlungen Nester asozialer Menschen findet, die größtenteils aus den Sanierungsgebieten dort hinkamen.« (Walther 1936: 4)

Nun wollte man durch gemeinsame Anstrengungen von Stadtplanung, Stadtsoziologie und politische Maßnahmen, den sozialen Widerstandszonen und proletarischen Rückzugsgebieten zu Leibe rücken und mit der angeblich problematischen Regellosigkeit und Unordnung aufräumen.

Durch das »Groß-Hamburg-Gesetz« von 1937 (Bose et al. 1986) schien mit den Eingemeindungen der Städte Altona, Harburg-Wilhelmsburg und Wandsbek zunächst eine räumliche Lösung der Wohnungsprobleme bei gleichzeitiger Abgabe einiger Exklaven der Stadt (Hohlbein/Johe 1988) möglich. Damit war auch die »Rückführung« der steuerkräftigen Bevölkerung der ehemaligen Umlandgemeinden in die Stadt erreicht, ein altes Ziel der Hamburger Steuer- und Wohnungspolitik. Allerdings ging es den Nationalsozialisten mehr darum, im Rahmen der militärischen Aufrüstungsbemühungen eine langfristige Hafen- und Industrieansiedlungsplanung betreiben zu können, die der intendierten Bedeutung Hamburgs als »Tor zur Welt« angemessen war. Das Hamburger Raumproblem erforderte auch eine Lösung, um die gigantischen Pläne für die »Führerstadt Hamburg« umsetzen zu können. Der erforderliche Ersatzwohnungsbau infolge dieser Neugestaltungsmaßnahmen wurde mit ca. 30.000 Wohnungen angegeben. Die räumliche Verteilung von Wohnungsbau und Siedlungstätigkeit nach 1933 wurde mit dem »Reichsgesetz zur Aufschließung von Wohngebieten« (1938 geändert in »Wohnungssiedlungsgesetz«) gesteuert, womit zugleich dem »wilden Siedeln« in den Randgemeinden Einhalt geboten werden sollte (Gloede/Dehn 1955). Waren Kleinsiedlungen bis 1934/35 vornehmlich für Erwerbslose, teilweise in Selbsthilfe gebaut worden, so wurden die Wohnquartiere nach 1936 vor allem für Staatsangestellte und Facharbeiter entwickelt. Von 1939 bis 1943 hatte sich die Wohnungspolitik dem Primat der Kriegsvorbereitung zu unterwerfen und bis auf wenige Ausnahmen wurden fast nur noch öffentlich geförderte Wohnungen erstellt.

Mit dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1940 wurden auch die Prinzipien des Gemeinnützigen Wohnungsbaus juristisch umrissen. Der Volkswohnungsbau, auch »sozialer Wohnungsbau« genannt, wurde im gleichen Jahr nach einem »Führererlass« verfügt, der die zunehmende Bedeutung des Arbeiterwohnstättenbaus als Produktionsvoraussetzung für kriegswichtige Betriebe (Pahl-Weber/Schubert 1988) dokumentierte. Ein gigantisches Wohnungsbauprogramm wurde nach den ersten militärischen Erfolgen vorgesehen und die Blaupause für die Grundzüge des sozialen Wohnungsbaus der Nachkriegszeit konzipiert. Die Ausstattung der Wohnungen sank auf ein niedrigeres Niveau als in den 1920er Jahren. Der schwerste Schicksalsschlag in der Stadtchronik Hamburgs folgte 1943. Bei den verheerenden Luftangriffen (»Aktion Gomorrha«) im Sommer 1943 kamen dann in nur vier Nächten fast 50.000 Menschen ums Leben und ganze Stadtteile versanken in Schutt und Asche.

Bei Planungen für zerstörte Stadtgebiete wurde das Konzept der »Ortsgruppe als Siedlungszelle« (OaS) erprobt (Schubert 2004: 140). Den Zusammenhang zwischen nationalsozialistischer Ideologie und Städtebau suchten die NS-Funktionseliten dabei neu zu fassen: »Die Städte der Zukunft werden ein anderes Gepräge tragen. […]. Diese neuen Städte einer neuen Weltanschauung werden der sichtbarste Ausdruck und dauerndste Ausdruck neuen Gemeinschaftswillens sein.« (Feder 1939: 1) Das OaS-Konzept knüpfte an das in den USA und England erprobte Modell der Nachbarschaftseinheit an, konnte aber als etwas Neues und eben auch Nationalsozialistisches vermittelt werden. Mit diesem Begründungskontext konnte auf Nachbarschaften germanisch-völkischen Ursprungs verwiesen werden, die mit Sippe, Nachbarschaft und Kameradschaft ein Volk konstituieren würden. Umgesetzt als städtebauliches Gliederungsprinzip für Wohnsiedlungen wurde die NSDAP-Ortsgruppe als Nachbarschaftseinheit im Rahmen

von Vorarbeiten für die Aufstellung eines Generalbebauungsplanes 1941 für Hamburg konkretisiert (zit.n. Schubert 2004: 141). Die Ortsgruppe als Siedlungszelle mit 6.000 bis 8.000 Personen sollte die Nachteile der Großstadt und die Vorzüge des Dorfs zu einer »neuen Gemeinschaftsbildung« verbinden. Das pervertierte das international anerkannte Nachbarschaftskonzept, das Gemeinschaftsbildung über Quartiersplanung und eine Mindestanzahl von Haushalten für die Grundschulen einschließen sollte. Detailliert wurden kriegszerstörte Bereiche wie Eilbek nach diesem Prinzip überplant und damit die Basis für einen großzügigen Wiederaufbau der Wohngebiete in der Nachkriegszeit gebildet.

Wohnungen, Wohnungen und nochmals Wohnungen

Die nationalsozialistische Herrschaft hinterließ 1945 eine katastrophale Bilanz für die in Trümmern liegende Stadt (Brecht/Klabunde 1950: 167). Von 552.000 Wohnungen der Vorkriegszeit waren bei Kriegsende nur noch 260.000 bewohnbar. Die Menschen hausten in Kellern, Baracken oder Provisorien, und Trümmerbeseitigung, Instandsetzung, Bau von provisorischen Unterkünften sowie »unkonventionelle« Wege der Wohnraumbeschaffung standen auf der Tagesordnung. Erzwungenes, verordnetes Zusammenwohnen musste erduldet werden und die Zahl der Untermieter*innen überstieg die Zahl der Hauptmieter*innen (Egner 2014: 13). Es galt nicht nur die Städte wieder benutzbar zu machen, nicht nur rasch »ein Dach über dem Kopf zu schaffen«, sondern auch eine angestrebte neue Weltanschauung baulich zu gestalten (Frank 1983). Kehrten zunächst die vor den Bombenangriffen geflüchteten Hamburger*innen in die Stadt zurück, waren es nachfolgend Geflüchtete aus den deutschen Ostgebieten, die in die Westzonen und eben auch nach Hamburg drängten. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person lag in Hamburg 1939 bei 13,6, 1945 bei 8,3 und 1949 durch Rückstrom von Hamburger*innen und Zuwanderung von Geflüchteten bei 5,4 Quadratmetern.

Die »Trümmerfrauen« mussten zwischen Ruinen mit spielenden Kindern erste Aufräumarbeiten leisten. Auf 160 Frauen kamen nach dem Krieg nur etwa 100 Männer, dennoch rollte eine Scheidungswelle an. Zwar war die Geschlechterbalance durch den Krieg noch für Jahrzehnte aus den Fugen geraten, aber mit der Rückkehr der Männer aus dem Krieg sollten viele Frauen bald wieder »zurück an den Herd« gedrängt werden. Die strukturellen geschlechtlichen Verwerfungen während des Kriegs – so der breite gesellschaftliche Konsens – galt es zu überwinden und wieder das traditionelle Familienleben einzuüben. Dafür bildeten eine gesunde Umgebung und eine moderne Wohnung eine wichtige Voraussetzung (Beyme 1987). Das Narrativ von der Eigentumsideologie mit dem »Eigenheim als Bollwerk gegen den Kommunismus« in Westdeutschland kollidierte zunächst mit den Zielen hoher Neubauzahlen, wie mit den wirtschaftlichen Sachzwängen, vorhandene Infrastruktur tunlichst zu nutzen. Eigenheime als kulturelles, soziales und ideologisches Phänomen konnten jedoch argumentativ gegen das Vordringen des Kommunismus genutzt werden, bildeten sie doch eine Art »Stiller Revolution«.

In entnazifizierter Form wurde in der Terminologie mit Worthülsen auf Vorkriegsmodelle der Stadtplanung Bezug genommen. Dabei mutierte das nationalsozialistische Konzept »Ortsgruppe als Siedlungszelle« zur »Nachbarschaftseinheit« und zur »Sied-

lungsknolle«. Harmonische Nachbarschaften, die »gegliederte und aufgelockerte Stadt« und der »grüne Funktionalismus« waren die Leitbilder für die Wohnquartiere der »ersten Generation« der Nachkriegszeit. Einig war man sich in der Ablehnung der gründerzeitlichen Stadt mit ihren dicht bebauten Blockstrukturen, Hinterhäusern, Kellerwohnungen und unhygienischen und überfüllten Mietskasernen. 1952 war in Hamburg bereits die 100.000. Wohnung nach Kriegsende fertiggestellt. Die Erfolgsmeldungen überschlugen sich: 1959 wurde die 250.000. Wohnung übergeben und die Nachkriegswohnungsnot schien schon fast vergessen. Die Funktionseliten mit ihren Experten der Wohnungswirtschaft, mit Architekten und Planern konnten ihre technische und organisatorische Kompetenz wieder einbringen und dabei ihre bewährten Seilschaften nutzen (Durth/Gutschow 1988). Mit der Währungsreform 1948, dem Grundgesetz und der Gründung der BRD 1949 und dem Ersten Wohnungsbaugesetz 1950 wurden für die BRD die Weichen für die Wohnungspolitik der folgenden Jahrzehnte gestellt.

Die »modernisierende« Wirkung des Krieges, die Eigendynamik langfristiger ökonomischer und sozialer Prozesse (Verringerung der Haushaltsgrößen, Erwerbstätigkeit von Frauen, Zunahme der Kleinfamilien) und der politische und kulturelle Hegemoniedruck seitens der USA fanden im Modell des sozialen Wohnungsbaus eine baulich-räumliche Entsprechung. Damit gingen Modernisierungsprozesse in allen gesellschaftlichen Bereichen einher, die sich an westlichen und vor allem an amerikanischen Vorbildern orientierten. Die Kleinfamilie wurde der Adressat der zunehmend nach rationalisierten Fertigungsmethoden erstellten familiengerechten Wohnungen. Quantitative Fragen der Wohnungsversorgung, Umfang und Verteilung des Wohnungsbestands dominierten den wohnungspolitischen Diskurs. Bei der Ausgestaltung des künftigen Massenwohnungsbaus waren zwei Grundsätze unumstritten: Dieser konnte nur (befristet) mit öffentlichen Mitteln erfolgen und der Wirtschaftlichkeit wurde der Vorrang gegenüber anderen Kriterien eingeräumt (Stapelfeldt 1993). Die Festlegung der Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau bestimmte dabei ein breites Bevölkerungssegment, das in diesem Bestand wohnberechtigt war und beförderte eine mittelständische Orientierung.

1960 wurde das Richtfest der 300.000. Neubauwohnung in Hamburg gefeiert und nach Jahren der staatlichen Bewirtschaftung konnte die Liberalisierung des Wohnungsmarkts beginnen. Je erfolgreicher der Wiederaufbau vorankam, desto klarer wurde der Trend zu einer marktkonformen Umgestaltung der Wohnungswirtschaft (Schildt 1998: 174). Das Bundesgesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht von 1960 wird als Meilenstein der Liberalisierung gewertet. 1965 wurde auch noch die Subjektförderung in Form des Wohngelds eingeführt. Die Flutkatastrophe 1962, bei der mehr als 300 Menschen starben und rund 20.000 Menschen obdachlos wurden, kurbelte die Neubaumaschinerie in Hamburg kurzfristig noch einmal an. Die in Hamburg gegründete Neue Heimat als gewerkschaftliches Wohnungsunternehmen (Schubert 2019) und die SAGA als kommunales Wohnungsunternehmen übernahmen die Planung und den Bau von Großwohnsiedlungen aus »einem Guss« wie zum Beispiel Steilshoop, Mümmelmannsberg und Osdorfer Born. Rationalität, Typisierung, Effektivität und Funktionalität lauteten die Schlagworte bei der Planung und dem Bau von Wohnungen (Häußermann/Siebel 1996: 29). Verdichtete Bauweise wurde zum Synonym für Modernisierung und modernes Leben erklärt und mehr Urbanität laute-

te der Ruf, der seit Mitte der 1960er Jahre mit der aufgelockerten Nachbarschaftsidylle (»Nierentischkultur«) Schluss machen wollte. So befürworteten 70 Prozent der Hamburger im Jahr 1966 eine Flächensanierung des Stadtteils St. Georg, wo nach Plänen der Neuen Heimat ein »Manhattan an der Alster« entstehen sollte.

Die zahlenmäßige Bilanz des Wohnungsbaus war eindrucksvoll, die Wohnungsfrage galt als gelöst und neue Tätigkeitsfelder für die Wohnungsunternehmen mussten erschlossen werden. In den Altbauquartieren wurde man fündig, hier manifestierte sich – so die Architekten, Planer und Wohnungsbaugesellschaften – »Rückständigkeit«, die zu beseitigen und durch moderne Wohnquartiere zu ersetzen sei. Im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes 1971 setzten Stadterneuerungsmaßnahmen ein: Stadterneuerung in kleinen Schritten, Modernisierung, Stadtteilentwicklungsplanung. Die durch Sanierung, Aufwertung, Modernisierung, Gebäudeabrisse und Umnutzung verdrängten Bevölkerungsgruppen sollten vorwiegend in den Stadtrandsiedlungen untergebracht werden. Der mietpreisgünstige Wohnraum in den Altbauquartieren wurde damit verknappt und die Mietpreisbindung in Hamburg zum 1. Januar 1977 aufgehoben (Schubert 1986b). Rückläufige Einwohnerzahlen waren in Hamburg vor allem im Bereich der City und der inneren Stadt zu verzeichnen (Möller 1985: 129), während für die äußere Stadt noch bis 1975 Zuwächse registriert wurden, die sich dann weiter auf das Umland verlagerten (Haack/Zirwes 1985: 129).

Es waren populärwissenschaftliche Schriften unter anderem von Jane Jacobs (1961) und Alexander Mitscherlich (1965), die eine Unwirtlichkeit der Städte als Ergebnis der Nachkriegsmoderne lautstark beklagt hatten. In der Folge wurde auch das Fehlen systematischer Wohn(bau)forschung und Forschung zu Wohnbedürfnissen thematisiert. Die Neue Heimat machte mit der Einrichtung der GEWOS (Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e. V.) einen ersten Schritt, um diese Lücke zu füllen. Die GEWOS sollte als Thinktank und Führungshilfe allerdings vorwiegend dem Wohnungsunternehmen Neue Heimat und der ganzen gemeinnützigen Wohnungswirtschaft dienen. Mit Hauptsitz in Hamburg produzierte die GEWOS einen wirkmächtigen Output an Studien, war maßgeblich am Städtebauförderungsgesetz 1971 beteiligt, von vielen Städten mit Untersuchungen beauftragt worden und nutzte vielfach Wohn- und Quartierstypen aus Hamburg als Referenz. Die Krise der »Gigantomanie« der großen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen kulminierte im Neue-Heimat-Skandal von 1982. Das Finanzgebaren und die Glaubwürdigkeitskrise der Unternehmensführung beförderten die Diskreditierung der gesamten gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und zugleich des ganzen Konzepts des Sozialen Wohnungsbaus (Schubert 2019).

Der Wohnungsbau Anfang der 1980er Jahre orientierte sich nun an Kleinteiligkeit, Vielfalt und Individualisierung. Die wohnungspolitischen Akzente wurden damit verstärkt auf das Segment des qualitativ hochwertigen Wohnungsbaus (»Klasse statt Masse«) verlagert. Der soziale Wohnungs(neu)bau wurde zurückgeschraubt und Maßnahmen zur Eigentumsbildung stärker gefördert (Flagge 1999). Vor dem Hintergrund der Vermietungsprobleme Mitte der 1980er Jahre wurde auf eine Marktsättigung und ein Nachfragetief geschlossen. Die Anstrengungen konzentrierten sich nun verstärkt auf Stadterneuerung und Sanierung des vorhandenen Wohnungsbestands. Ein ganzes Bündel von Maßnahmen wie Modernisierungsförderung, steuerliche Begünstigung des Erwerbs von Altbauwohnraum (ab 1977) sowie Umwandlungen von Miet- in Eigentums-

wohnungen beförderten die Aufwertung von gründerzeitlichen Stadtteilen und lösten einen Boom von Studien aus.

Die Zukunft der Vergangenheit

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands sollte ein neues Kapitel einer »neuen Wohnungsnot« beginnen, das in diesem Beitrag nicht weiter ausgeführt werden kann. Die durchschnittlich gute Wohnungversorgung in Hamburg Ende der 1980er Jahre täuschte über Disparitäten und Versorgungsengpässe auf Wohnungsteilmärkten hinweg. Themen wie »Armut und Reichtum« und »Zweidrittelgesellschaft« fokussierten neue Problemlagen bei Fortbestand gesellschaftlicher Ungleicheit mit ihrem sozialräumlichen Niederschlag (Breckner et al. 1989). Studien zum Themenfeld der Wohnungsversorgung hatten noch weitgehend apologetischen Charakter und waren Auftragsforschungen vom Bundesbauministerium, von Kreditinstituten oder von der Wohnungswirtschaft (Frank/Schubert 1983). In Hamburg gewannen auch an den Hochschulen wohnungsbezogene Themen an Bedeutung. Sozial- und politikwissenschaftliche Ansätze wurden auch in eine Vielzahl von Projekt- und Qualifizierungsarbeiten einbezogen. Die Ausdifferenzierung der wohnungspolitischen Instrumente spiegelte sich auch in der Forschungslandschaft. Von Evaluierungen, über Stadtteil- bis zu Stadtregionenstudien erstreckte sich das räumliche Spektrum, von Stadterneuerung und Stadtumbau bis zur Transformation von brachgefallenen Flächen und der Einbeziehung partizipativer Ansätze erstreckte sich das Themenspektrum. An der Universität Hamburg entstanden im Fachbereich Soziologie richtungsweisende Studien zu Großwohnsiedlungen, zur Stadterneuerung und zu Segregation und Gentrifizierung (Friedrichs 1977). Mit der Gründung der TU Hamburg-Harburg 1978 wurde ein Studiengang Stadtplanung (seit 2006 an der HafenCity Universität) eingerichtet, mit Forschungen und Untersuchungen unter anderem zu den Themen Wohnen und Stadt, vielfach mit Handlungsorientierungen verbunden (HafenCity Universität Hamburg 2013). Unterschiedliche Aspekte des Wohnens und diverse Gebietskulissen wurden – mit komperativen Perspektiven – in den Blick genommen.

Die seit den 1920er Jahren geforderte Liberalisierung des Wohnungsmarkts und die Rückführung in die »freie Marktwirtschaft« schien vor dem Hintergrund eines scheinbar entspannteren Wohnungsmarktes möglich. Vor diesem Hintergrund wurden kompensatorische Optionen kommunaler Wohnungspolitik (Schubert 1991) erwogen, nun auch mit Perspektiven der Demokratisierung zur Teilhabe im Wohnbereich. Die Intransparenz der segmentierten Wohnungsteilmärkte beförderte Marktunvollkommenheiten, die zu staatlichen Interventionen – jeweils als »Zwangswirtschaft« diskreditiert – führten. Machte die liberale marktwirtschaftliche Position jegliche Form von Eingriffen seit dem Ersten Weltkrieg für das Marktversagen verantwortlich (*Staatsversagen*), leitet die sozial orientierte Position vom Grundrecht auf Wohnen die Notwendigkeit staatlicher Interventionen ab (*Marktversagen*). So gilt es, die grundlegende Frage »Ist die Wohnung zu teuer oder sind die Mieter zu arm?« (wohnungs-)politisch zu beantworten.

Zwei politisch und ideologisch diametral entgegengesetzte Grundpositionen zur *Wohnung als Ware* und zum *Wohnen als Grundbedürfnis* ziehen sich als zentrales Mo-

mentum durch die Behandlung der Wohnungsfrage, bis in die Gegenwart. Der bereits in Hamburg um die Jahrhundertwende vom 19. zum 20. Jahrhundert eingeschlagene Entwicklungspfad mit dem liberalistischen Leitsatz, dass der Markt und die mittelbare Unterstützung von Wohnungsbauträgern die Wohnungsversorgung einkommensschwächerer Haushalte besser befördern könnten als der Staat, setzte sich durch. In der Terminologie der Pfadabhängigkeit gab es in der Anfangsphase vielfältige Entscheidungs- und Entwicklungsoptionen, dann wurde zu einem bestimmten Zeitpunkt (»critical juncture«) eine Entscheidung für einen Entwicklungspfad getroffen (»lock in«), der nachfolgendes Handeln determinierte und Fehlentscheidungen verfestigte. In komplizierten Entscheidungssitutationen (»Gelegenheitsfenster«) lag es nahe – zur Reduktion von Komplexität – auf die Perfektionierung »bewährter« Strategien zu setzen.

Als ein Beispiel für eine derartige Entscheidungssituation soll hier abschließend der historische Moment dienen, als vor mehr als 100 Jahren im November 1918 der Arbeiter- und Soldatenrat in Hamburg die Macht übernommen hatte. Hektisch wurde eine Senats- und Bürgerschaftskommission »zur Prüfung der Frage, ob und auf welchem Wege sich die staatsseitige Förderung des Baues von Wohnungen für die minderbemittelte Bevölkerung empfielt« eingerichtet. Die Kommission tagte zunächst fast täglich und erstellte am 22. November 1918 einen ersten Bericht. Ein amtlicher Wohnungsnachweis wurde eingerichtet, zwangsweise Instandsetzung durchgesetzt und eine »größere Zahl leerer Wohnungen« wurde vermutet. Es wurde sogar eine Ziegelei in Reitbrook enteignet, um Baumaterial für den Kleinwohnungsbau zu erlangen. Bis zum Februar 1921 erstellte die Kommission 23 umfangreiche Berichte und kam schließlich – unter Anerkennung einer Wohnungsnot – zu dem Ergebnis:

> »Der Staat allein ist selbstverständlich nicht in der Lage, die benötigten Wohnungen sämtlich selbst herzustellen oder auch nur den größten Teil der Mittel herzugeben. Eine Beseitigung der Wohnungsnot ist vielmehr nur dadurch zu erreichen, daß die private Bautätigkeit – und zwar auch ohne finanzielle Unterstützung des Staates wiedereinsetzt.« (Senat und Bürgerschaft Hamburg 1921: 159)

Ein zunehmend diversifiziertes Instrumentarium von Bund, Ländern und Kommunen, zur Objekt- und Subjektförderung, für Wohnungsteilmärkte, Bestand und Neubau, Quartierstypen, Zielgruppen und Haushaltsformen hat sich inzwischen über mehr als ein Jahrhundert hinweg – ideologisch fortwährend darauf bedacht die Funktionsfähigkeit des »freien Wohnungsmarktes« nicht infrage zu stellen – herausgebildet. Die Frage nach dem Wesensmerkmal der Wohnung als ökonomisches oder soziales Gut und nach der Notwendigkeit staatlicher Interventionen wird spätestens seit dem 19. Jahrhundert kontrovers politisch diskutiert und spiegelt sich bis heute, nicht nur in Hamburg, in einer Vielzahl von Publikationen zur »Wohnungsfrage«.

Literatur

Albers, Gerd (1985): Zur Entwicklung des Planungsrechtes am Beispiel der Hamburger Bauordnung 1842–1900. In: Juan Rodriguez-Lores/Gerhard Fehl (Hg.), Städtebaureform 1865–1929. Hamburg: Christians.

Aly, Götz/Roth, Karl Heinz (1984): Die restlose Erfassung. Volkszählen, Identifizieren, Aussondern im Nationalsozialismus. Berlin: Rotbuch.

Baumann, Frederik S. (1919): Die Bevölkerung Hamburgs: Berufstätigkeit, Handel, Industrie, Einkommen, Vermögen, Wohnungs- und Lebensmittelbedarf. Hamburg: Friederichsen.

Beyme, Klaus von (1987): Der Wiederaufbau. Architektur und Städtebaupolitik in beiden deutschen Staaten. München: Piper.

Bose, Michael/Holtmann, Michael/Machule, Dittmar/Pahl-Weber, Elke/Schubert, Dirk (1986): »… Ein neues Hamburg entsteht …«– Planen und Bauen von 1933–1945. Hamburg: Technische Universität Hamburg-Harburg.

Brandt, Jürgen (1922): Das neue Wohnungspflegegesetz in Hamburg. Zeitschrift für Wohnungswesen 15, 219–2021.

Brandt, Jürgen (1931): Die Verwertung leerstehender Wohnungen. Die Wohnung 5, 129–131.

Brecht, Julius/Klabunde, Erich (1950): Wohnungswirtschaft in unserer Zeit, Hamburg: Hammonia.

Breckner, Ingrid/Heinelt, Hubert/Krummacher, Michael/Oelschlägel, Dieter/Rommelspacher, Thomas/Schmals, Klaus M. (1989): Armut im Reichtum. Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik. Bochum: Germinal Verlag.

Brüggemann, Franz J./Niethammer, Lutz (1978): Schlafgänger, Schnapskinos und schwerindustrielle Kolonie. In: Jürgen Reulecke/Wolfhard Weber (Hg.), Fabrik. Familie. Feierabend. Wuppertal: Peter Hammer Verlag.

Durth, Werner/Gutschow, Niels (1988): Träume in Trümmern. Planungen zum Wiederaufbau zerstörter Städte im Westen Deutschlands 1940–1950. 2 Bd. Schriften des Deutschen Architekturmuseums zur Architekturgeschichte und Architekturtheorie. XXXIV/XIII Braunschweig/Wiesbaden: Verlag Vierweg u. Sohn.

Egner, Björn (2014): Wohnungspolitik nach 1945. Aus Politik und Zeitgeschichte 64/20-21, 13–19.

Eissenhauer, Michael (1987): Die Hamburger Wohnstiftungen des 19. Jahrhunderts. Arbeitshefte zur Denkmalpflege in Hamburg 9.

Ellermeyer, Jürgen (1987): Wohnen in Hamburg um 1800. Siedlungsforschung. Archäologie, Geschichte, Geographie 5, 131–133.

Evans, Richard. J. (1990): Tod in Hamburg. Stadt, Gesellschaft und Politik in den Cholera-Jahren 1830–1910. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Faulwasser, Julius (1892): Der große Brand und der Wiederaufbau von Hamburg. Hamburg: Verlag Otto Meißner.

Feder, Gottfried (1939): Die neue Stadt. Versuch der Begründung einer Stadtplanungskunst aus der sozialen Struktur der Bevölkerung. Berlin: Springer.

Flagge, Ingeborg (Hg.) (1999): Geschichte des Wohnens. Von 1945 bis heute. Aufbau – Neubau – Umbau. Bd. 5. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Frank, Hartmut (1983): Traditionelle und moderne Architekturen im Nachkriegsdeutschland. In: Bernhard Schulz (Hg.), Grauzonen, Farbwelten, Kunst und Zeitbilder 1945–1955. Berlin/Wien: Medusa.

Frank, Hartmut/Schubert, Dirk (1983): Lesebuch zur Wohnungsfrage. Köln: Pahl-Rugenstein.

Friedrichs, Jürgen (1977): Stadtanalyse. Soziale und räumliche Organisation der Gesellschaft. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Fuchs, Carl Johannes (1904): Zur Wohnungsfrage. Vorträge und Aufsätze. Leipzig: Duncker & Humblot.

Funke, Hermann (1974): Die Geschichte des Mietshauses in Hamburg. Hamburg: Christians.

Geschichtsgruppe Dulsberg (Hg.) (1992): Dulsberg. Hart am Rand und Mittendrin. Hamburg.

Gloede, Erich/Dehn, Emil (1955): Baupolizeiverordnung für die Hansestadt Hamburg vom 8. Juni 1938. Hamburg: Boysen & Maasch.

Grüttner, Michael (1984): Arbeitswelt an der Wasserkante. Sozialgeschichte der Hamburger Hafenarbeiter 1886–1914. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Haack, Annemarie/Zirwes, Manfred (1985): Hamburg. In: Jürgen Friedrichs (Hg.), Stadtentwicklungen in West- und Osteuropa. Berlin/New York: De Gruyter.

HafenCity Universität Hamburg (2013): 30 Jahre Stadtplanung TUHH-HCU. Hamburg.

Hamburgische Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe (Hg.) (1855): Commissionsbericht über die Wohnungsverhältnisse der unbemittelten Volksklassen Hamburgs. Hamburg.

Harlander, Tilman (1995): Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine. Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus. Basel/Berlin/Boston: Birkhäuser Verlag.

Haspel, Jörg (1987): Hamburger Hinterhäuser, Terrassen, Passagen, Wohnhöfe. Hamburg: Christians.

Hauschild-Thiessen, Renate (1982): 150 Jahre Grundeigentümer-Verein in Hamburg von 1832 e. V. Hamburg: Grundeigentümer-Verein.

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1996): Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Weinheim/München: Beltz Juventa.

Hipp, Hermann (1982): Wohnstadt Hamburg. Mietshäuser zwischen Inflation und Weltwirtschaftskrise. Hamburg: Christians.

Hohlbein, Hartmut/Johe, Werner/Loose, Hans-Dieter/Röpke, Georg-Wilhelm/Strenge, Hans-Peter (1988): Vom Vier-Städte-Gebiet zur Einheitsgemeinde. Altona, Harburg, Wilhelmsburg, Wandsbek gehen in Groß-Hamburg auf. Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung.

Hueppe, Ferdinand Hueppe, Else (2016 [1893]): Die Choleraepidemie in Hamburg 1892. Nachdruck der Originalausgabe von 1893. Norderstedt: Hansebooks.

Jung, Evi (1985): Hamburgs Wiederaufbau nach dem Großen Brand von 1842. Ein Beitrag zur Geschichte der Stadtplanung im 19. Jahrhundert. Hamburg.

Kähler, Gert (1985): Wohnung und Stadt. Hamburg, Frankfurt, Wien. Modelle sozialen Wohnens in den 20er Jahren. Braunschweig/Wiesbaden: Springer.

Kalckstein, Wilhelm von (1908): Das Einlogierwesen. Kultur und Fortschritt Nr. 169. Hamburg: Dietrich.

Koch, G. (1886): Ueber die Wohnungsverhältnise, insbesondere der unbemittelten Bevölkerungsklassen Hamburgs, sowie über die Versuche, welche zur Besserung dieser Verhältnisse unternommen worden sind. Schriften des Vereins für Socialpolitik XXX. Die Wohnungsnoth der ärmeren Klassen in deutschen Großstädten und Vorschläge zu deren Abhülfe. Bd. 1. Leipzig: Duncker & Humblot, 41–55.

Kraus, Antje (1965): Die Unterschichten Hamburgs in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.

Maak, Karin (1986): Die Speicherstadt im Hamburger Freihafen, Arbeitshefte zur Denkmalpflege Hamburg Nr. 7. Hamburg: Christians.

Medicinal-Collegium Hamburg (1901): Die Gesundheitsverhältnisse Hamburgs im neunzehnten Jahrhundert. Den ärztlichen Theilnehmern der 73. Versammlung Deutscher Naturforscher und Ärzte gewidmet von dem Medicinal-Collegium. Hamburg: Verlag Voss.

Melhop, Wilhelm (1923): Historische Topographie der Freien und Hansestadt Hamburg von 1880 bis 1895. Hamburg: Otto Meißner.

Melhop, Wilhelm (1925): Die Alt-Hamburgische Bauweise. Hamburg: Boysen & Maasch.

Mitscherlich, Alexander (1965): Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Möller, Ilse (1985): Hamburg. Stuttgart: Ernst Klett Verlag.

Olshausen, Hugo (1902): Zur Sanierung der älteren Stadtteile Hamburgs. Zeitschrift für Wohnungswesen 6/1902, 79ff.

Olshausen, Hugo (1904): Die Fortführung der Sanierungsarbeiten in Hamburg. Zeitschrift für Wohnungswesen 2/1904, 19ff.; 3/1904, 34ff.

Pahl-Weber, Elke/Schubert, Dirk (1988): Die Volksgemeinschaft unter dem steilen Dach? Ein ideologiekritischer Beitrag zum Wohnungs- und Städtebau der Zeit zwischen 1933 und 1945 in Hamburg. In: Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hg.), Massenwohnung und Eigenheim. Frankfurt a.M.: Campus.

Peters, Heinrich (1933): Die Wohnungswirtschaft Hamburgs vor und nach dem Kriege: die Ergebnisse der Wohnungszwangswirtschaft und ihre Bedeutung für die künftige Organisation des Wohnungswesens. Hamburg: Kommunale Vereinigung für Wohnungswesen 16.

Pettenkofer, Max von (1893): Über die Cholera von 1892 in Hamburg und über Schutzmaßregeln. Berlin/Boston: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Pfeil, Elisabeth (1972): Großstadtforschung, Entwicklung und gegenwärtiger Stand. Hannover: Gebrüder Jänecke Verlag.

Pfingsthorn, Carl (1900): Die Wohnungsverhältnisse hamburgischer Unterbeamten im Jahre 1897. Im Auftrage der Hamburgischen Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe (Patriotische Gesellschaft). Hamburg: Lucas Gräfe & Sillem.

Popowski, Matthias von (1994): Das Bebauungsplangesetz von 1892 als Instrument Hamburger Stadtplanung vor dem Ersten Weltkrieg. Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte 80, 73–110.

Projektgruppe Arbeiterkultur Hamburg (1982): Vorwärts – und nicht vergessen. Arbeiterkultur in Hamburg um 1930. Materialien zur Geschichte der Weimarer Republik. Berlin: Frölich & Kaufmann.

Reulecke, Jürgen (1985): Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Reulecke, Jürgen (Hg.) (1997): Geschichte des Wohnens 1800–1918. Das bürgerliche Zeitalter. Bd. 3. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Roscher, Heinrich (1900): Wohnungsstudien. Hamburg: Verlag Otto Meißner.

Ruck, Michael (1988): Die Finanzierung der Althausrenovierung nach dem Ersten Weltkrieg. Ein ungelöstes Problem der Weimarer Wohnungspolitik. Archiv für Kommunalwissenschaften I, 85–107.

Rudhard, Wolfgang (1975): Das Bürgerhaus in Hamburg. Tübingen: Wasmuth.

Saldern, Adelheid von (1995): Häuserleben. Zur Geschichte städtischen Arbeiterwohnens vom Kaiserreich bis heute. Bonn: Dietz.

Saldern, Adelheid von (1996): Gesellschaft und Lebensgestaltung. Soziokulturelle Streiflichter. In: Gerd Kähler (Hg.), Geschichte des Wohnens. Bd. 4: 1918–1945. Reform, Reaktion, Zerstörung. Ludwigsburg/Stuttgart: Wüstenrot Stiftung und Deutsche Verlags-Anstalt.

Schildt, Axel (1998): Wohnungspolitik. In: Hans Günter Hockerts (Hg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München: Oldenbourg Verlag.

Schmoller, Gustav von (1890 [1871]): Ein Mahnruf zur Wohnungsfrage. In: Gustav von Schmoller, Zur Sozial- und Gewerbepolitik der Gegenwart. Reden und Aufsätze. Leipzig: Duncker & Humblot.

Schneider, Ursula/Krieger, Sven (1994): Hamburg Innenstadt. Von der alten Kaufmannsstadt zur modernen City. Hamburg: Christians.

Schubert, Dirk (1985): … Ein neues Hamburg entsteht … Planungen in der »Führerstadt« Hamburg zwischen 1933–1945. In: Hartmut Frank (Hg.), Faschistische Architekturen. Planen und Bauen in Europa 1930–1945. Hamburg: Christians, 299–318.

Schubert, Dirk (1986a): Großstadtfeindschaft und Stadtplanung. Neue Anmerkungen zu einer alten Diskussion. Die alte Stadt 1, 22–41.

Schubert, Dirk (1986b): Wohnungsmarkt und Auswirkungen der Aufhebung der Mietpreisbindung in Hamburg. In: Renate Borst/Armin Hentschel/Karl Homuth (Hg.), Mietropolis, Mietpreisbindung und Stadtpolitik. Berlin: Espresso/Elefanten Press.

Schubert, Dirk (1988): Kleinwohnungsbau als Familienpolitik in Hamburg 1870–1910. Vom »verderblichen Einfluß des Aftermiethwesens«. In: Juan Rodriguez-Lores/Gerd Fehl (Hg.), Die Kleinwohnungsfrage. Zu den Ursprüngen des sozialen Wohnungsbaus in Europa. Hamburg: Christians.

Schubert, Dirk (1991): Sozial Wohnen. Kommunale Wohnungspolitik zwischen Eigentümer- und Mieterinteressen. Darmstadt: Verlag für Wissenschaftliche Publikationen.

Schubert, Dirk (1997a): Leitbilder oder Leidbilder? Sozialer Wohnungsbau und Großwohnsiedlungen in Hamburg. In: Volker Rosche/Petra Stamm (Hg.), Wohnen in der Stadt – Wohnen in Hamburg. Leitbild, Stand, Tendenzen. Hamburg: Dölling und Galitz, 30–44.

Schubert, Dirk (1997b): Stadterneuerung in London und Hamburg. Eine Stadtbaugeschichte zwischen Modernisierung und Disziplinierung. Braunschweig/Wiesbaden: Vieweg+Teubner Verlag.

Schubert, Dirk (2004): Die Nachbarschaftsidee im Wandel. In: Ursula von Petz (Hg.), »Going West«. Stadtplanung in den USA gestern und heute. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Bd. 116, 120–154.

Schubert, Dirk (2019): Wohnungen, Wohnungen und nochmals Wohnungen. In: Ullrich Schwarz/Hartmut Frank (Hg.), neue heimat. Das Gesicht der Bundesrepublik. Bauten und Projekte 1947–1985. Schriftenreihe des Hamburgischen Architekturarchivs. München: Dölling und Galitz, 54–437.

Schubert, Dirk/Michelis, Peter (2021): Hamburger und Altonaer Reformwohnungsbau der 1920er Jahre. Hamburg: Dölling und Galitz.

Schumacher, Fritz (1919): Hamburgs Wohnungspolitik von 1819 bis 1918. Ein Beitrag zur Psychologie der Großstadt. In: Fred S. Baumann (Hg.), Groß-Hamburgische Streitfragen. Heft 4/5. Hamburg: L. Friederichsen & Co.

Schumacher, Fritz (1921): Groß-Hamburg als wohnungspolitische Frage. Großhamburg. Denkschrift des Hamburger Senats. Hamburg: Staatsarchiv Hamburg.

Schumacher, Fritz (1932): Das Werden einer Wohnstadt. Bilder vom neuen Hamburg. Hamburg: Verlag Georg Westermann.

Schumacher, Fritz (1947): Probleme der Großtadt vor und nach dem Kriege. Köln: Verlag E. A. Seemann.

Schwabe, Hermann (1868): Das Verhältnis von Miethe und Einkommen in Berlin. Gemeindekalender und städtisches Jahrbuch für Volkswirthschaft und Statistik. Berlin: Guttentag.

Senat und Bürgerschaft Hamburg (1921): Antrag auf Bewilligung weiterer Mittel zur Förderung des Baus von Wohnungen. Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft Nr. 17. Hamburg: Lütcke & Wulff.

Speckter, Hans (1952): Der Wiederaufbau Hamburgs nach dem großen Brand von 1842. Vorbild und Mahnung für die heutige Zeit. Hamburg: Boysen & Maasch.

Spörhase, Rolf (1940): Bau-Verein zu Hamburg AG, Entstehung und Geschichte in Werden des gemeinnützigen Wohnungswesens in Hamburg seit 1842. Hamburg: Bauverein zu Hamburg AG.

Stapelfeldt, Dorothee (1993): Wohnungsbau der 50er Jahre in Hamburg. Reihe Oktogon. Bd. 7. Münster/Hamburg: Lit-Verlag.

Stein, Hans-Konrad (1978): Interessenkonflikte zwischen Großkaufleuten, Handelskammer und Senat in der Frage des Zollanschlusses Hamburgs an das Reich 1866–1881. Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte 64, 55–90.

Stübben, Joseph (1904): Verbesserung der Wohnungsverhältnisse in Hamburg. Centralblatt für allgemeine Gesundheitspflege. 23. Jg., 389–394.

Sürth, Anton (1919): Die Verkehrs- und Siedlungspolitik der Freien und Hansestadt Hamburg. Groß-Hamburgische Streitfragen. Heft 2/3. Hamburg: L. Friederichsen & Co.

Timm, Christoph (1984): Gustav Oelsner und das Neue Altona, Kommunale Architektur- und Stadtplanung in der Weimarer Republik. Hamburg: Ernst Kabel.

Timm, Christoph (1985): Der preussische Generalsiedlungsplan für Groß-Hamburg von 1923. Zeitschrift des Vereins für Hamburgische Geschichte 71, 75–123.

Tönnies, Ferdinand (1897): Hafenarbeiter und Seeleute in Hamburg vor dem Strike 1896/97. Archiv für sociale Gesetzgebung und Statistik. Bd. 10, 173–238.

Walther, Andreas (1936): Neue Wege zur Großstadtsanierung. Stuttgart: Kohlhammer.

Wassner, Rainer (1985): Andreas Walther und die Soziologie in Hamburg, Dokumente, Materialien, Reflexionen. Hamburg: Ferdinand-Tönnies-Arbeitsstelle am Institut für Soziologie der Universität Hamburg.

Wichern, Johann Heinrich (1971 [1847]): Bautatsachen zur Hebung und Förderung des sittlichen Lebens, mit besonderer Beziehung auf London, Brüssel und Berlin. In: Peter Meinhold (Hg.), Johann Heinrich Wichern. Sämtliche Werke. Bd. 5. Hamburg: Lutherisches Verlagshaus.

Winkelmann, Friedrich (1937): Wohnhaus und Bude in Alt-Hamburg. Die Entwicklung der Wohnverhältnisse von 1250–1830. Berlin: Ernst & Sohn.

Winkle, Stefan (1984): Chronologie und Konsequenzen der Hamburger Cholera von 1892. Hamburger Ärzteblatt 1983, 16–23, 421–430.

Wischermann, Clemens (1983): Wohnen in Hamburg vor dem Ersten Weltkrieg. Münster: Coppenrath Verlag.

Wischermann, Clemens (1997): Mythen, Macht und Mängel. Der deutsche Wohnungsmarkt im Urbanisierungsprozeß. In: Jürgen Reulecke (Hg.), Geschichte des Wohnens. Bd. 3: 1800–1918. Das bürgerliche Zeitalter. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Zimmermann, Clemens (1991): Von der Wohnungsfrage zur Wohnungspolitik. Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft. Bd. 90. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.

5. Wohnungspolitik und Stadtentwicklung in Hamburg 1950 bis 2020

Jürgen Oßenbrügge

Einleitung

Das Thema Wohnen in Hamburg ist stadtpolitisch derzeit hochaktuell und findet seit einiger Zeit auch seinen Niederschlag in Forschungen unterschiedlicher Richtungen, die sich auf Ursachen, Folgen und Steuerungen angespannter Situationen im Politikfeld Wohnen beziehen. Allerdings ist diese hohe Aufmerksamkeit kein neues Phänomen, sondern begleitet die Stadtentwicklung bereits seit vielen Jahren. Die derzeitige Konjunktur der Wohnungsfrage in Hamburg setzte etwa Mitte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts ein, als Reaktion auf die in den Medien konstatierte »soziale Kälte« der Politik der wachsenden Stadt. In den Blick gerückt wurden die Verlierer*innen der damaligen Senatspolitik, die in benachteiligten, für die Standortentwicklung Hamburgs uninteressanten Wohnquartieren lebten. Einen ersten Höhepunkt erreichte die Diskussion Ende des ersten Jahrzehnts unter anderem durch die Etablierung der Sammelbewegung »Recht auf Stadt«. Auslöser dafür waren die Folgen der ökonomisch-kulturellen Aufwertung der gemischten Wohnquartiere in der inneren Stadt, die zu massiven Mietpreissteigerungen führten und Verdrängungen auslösten. Seitdem sind Politikansätze der »sozialen Stadt«, die Intensivierung des Wohnungsbaus und die Auseinandersetzung mit Effekten der Gentrifizierung aufgrund massiv steigender Mieten zentrale Themen der Stadtpolitik, der medialen Berichterstattung, vieler fachöffentlicher Debatten und zivilgesellschaftlicher Initiativen sowie der wissenschaftlichen Begleitforschung (Twickel 2010; Schäfer 2010; Pohl/Wischmann 2014; Rinn 2016; Vogelpohl/Buchholz 2017; Pohl 2019; Metzger 2021). Diese Hochkonjunktur wird aktuell noch befeuert durch Folgen der Pandemie und ihrer Bekämpfung sowie zusätzliche finanzielle Belastungen der Haushalte durch ansteigende Energiepreise.

Gegenwärtig lässt sich daher der Umgang mit der Wohnungsfrage in Hamburg als ein Schlüssel verstehen, der uns Zugänge für eine weiterreichende Zeitdiagnose der Stadtpolitik eröffnet. Dabei ist zu beachten, dass die Erscheinungsformen des Wohnens, die politischen Interventionen in die Wohnungsversorgung und die Debatten über die Wohnungspolitik in vielfältiger Weise eingebettet sind in weitere Bereiche der urbanen

Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Infrastrukturpolitik. Stadtpolitik bezieht sich also auf ein komplexes Verhältnis mit sehr unterschiedlichen Interventionsfeldern und die Wohnungsfrage kann in dieser Gemengelage unterschiedliche Priorität einnehmen.

In diesem Beitrag soll die Auswahl thematischer Überlegungen und ihre Gewichtung anhand des Begriffes *Regime* erfolgen. Damit ist zum einen in Anlehnung an die »Urban Regime Theory« (URT) (Mossberger/Stoker 2001) eine Akteurskonstellation zu verstehen, die den Zusammenhang von Stadtpolitik und Wohnungsversorgung strukturiert und die politische Agenda bestimmt. Die Reichweite der politischen Beeinflussung der Wohnraumversorgung ist zwar durch verschiedene Faktoren begrenzt, wobei Eigentumsrechte und Verfügbarkeit städtischen Bodens, Renditeinteressen der beteiligten Unternehmen sowie die Bedürfnislagen und Kaufkraft der Nachfrager*innen wesentlich sind. Der Regimebegriff der URT verweist aber auch auf Möglichkeiten bestimmter Akteure einer Stadt, steuernd und gestaltend einzugreifen, um lokalen Herausforderungen zu begegnen. Im Fall Hamburgs wären die verantwortlichen Politiker*innen und Behörden, die gemeinnützige und privatwirtschaftliche Wohnungswirtschaft mit ihren Verbänden, die Grund- und Hauseigentümer*innen sowie die zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Mietervereinigungen und Akteur*innen sozialer Bewegungen zu nennen. Gegenwärtig ist das Hamburger »Bündnis für das Wohnen« als Zusammenarbeit stadtstaatlicher und wohnungswirtschaftlicher Akteure zentraler Bestandteil einer derartigen Akteurskonstellation.

Der Begriff wohnungspolitisches Regime bezieht sich zum anderen auf die vieldiskutierte »Multi-Level-Perspective« (MLP) der Transformationsforschung (Geels 2011). Hier bezeichnet er die vorherrschenden Realisierungsformen in einem Politikfeld, in unserem Fall die Formen der Wohnraumversorgung, also den quantitativen und qualitativen Output der Wohnungswirtschaft. Der Regimebegriff der MLP umfasst damit auch die eben benannte Akteurskonstellation, betont aber stärker die materiellen Praktiken und Finanzierungsformen sowie die institutionellen Ordnungen wie beispielsweise das Bodenrecht und die Liegenschaftspolitik. Während also der Regimebegriff der URT eher die Machtspiele und politischen Prozesse im Feld der urbanen Wohnungspolitik in den Blick nimmt, fokussiert die MLP auf die materiellen Ergebnisse in Form neu gebauter oder umgewandelter Wohnquartiere.[1]

Der Begriff des wohnungspolitischen Regimes wird in diesem Beitrag nicht umfänglich entwickelt, sondern als ein heuristisches Konzept und als Suchstrategie verwendet, um den Zusammenhang von Stadtpolitik und Wohnungsversorgung in Hamburg in verschiedene historische Phasen zu unterteilen (Tab. 1).

1 Beide Konzepte (URT und MLP) sind nicht speziell der Wohnungspolitik gewidmet. Die URT lässt sich in die Tradition der Gemeindemachtforschung einordnen und hat sich inzwischen weitgehend in der umfassenderen Governance-Forschung aufgelöst. Das Konzept der MLP entstammt den Science and Technology Studies und ist in den letzten Jahren zum Bestandteil der urbanen Transformationsforschung geworden.

Tab. 1: Wohnungspolitische Regime Hamburgs 1950 bis heute, eigene Darstellung.

Regimebezeichnung	**Zeitraum**	**Hauptakteure**	**Reaktion auf**	**Dominante Realisierungsformen**	**Typische Beispiele**	**Kritik/Protest**
Wiederaufbauregime	1950–1960	Senat, stadteigene Unternehmen, Genossenschaften	Wohnungsnot der Nachkriegszeit	Flächensanierung und autogerechter Umbau, Wiederaufbau	Neu Altona, Dulsberg, Barmbek-Nord	Realisierungsformen und Standards des Nachkriegsbaus
Aufstiegsregime	1961–1975	Senat, Neue Heimat, EFH-Entwickler	Wohnungsansprüche der Aufstiegsgesellschaft	Großwohnsiedlungen, Eigenheimgebiete	Steilshoop, Osdorfer Born, Mümmelmannsberg, Schnelsen, Sasel	Mitscherlich/Siedler – gemordete Stadt, Abrisspolitik
Sanierungsregime	1976–1990	SPD-Senat, zivilgesellschaftliche Impulse	Suburbanisierung, Nachfragerückgang	Behutsame Stadterneuerung	Innerstädtische Sanierungsgebiete (Schanzenviertel)	Hausbesetzungen, neue soziale Bewegungen
Sozialregime	1991–2000	SPD-Senat, zivilgesellschaftliche Akteure	Wiedervereinigungsboom, schrumpfende Städte	Intensivierung der Stadtsanierung inkl. »Armutsbekämpfung«	»Soziale Brennpunkte«, z.B. Lenzsiedlung, Dulsberg	Kritik an sozialräumlicher Polarisierung
marktliberales Wachstumsregime	2001–2010	CDU-Senat, Immobilienkapital	»Wachsende«/»kreative« Stadt, Reurbanisierung	Großprojekte in Public-Private-Partnership, Flächenangebotspolitik	HafenCity, Falkenried	Verstärkung der Gentrifizierungskritik, »Recht auf Stadt«
sozialliberales Wachstumsregime	2011–2022	SPD-Senat, Bündnis für das Wohnen	Gentrifizierung, angespannter Wohnungsmarkt	Stadt in der Stadt, Innenentwicklung	Neue Mitte Altona, Wilhelmsburg	Breite, heterogene Kritik an der Wohnungspolitik

Quellen: Statistische Jahrbücher für Hamburg.

Ziel ist es, die jeweils dominanten Realisierungsformen der Wohnungsversorgung auf stadtpolitische Konstellationen zurückzuführen, um auf diese Weise das »Werden einer Wohnstadt« (Schumacher 1932) als gesellschaftlichen und politischen Prozess zu begreifen (Harms/Schubert 1989; Pohl 2019). Dazu werden Schlüsselakteure benannt und ihre Handlungsmotivationen als Reaktion auf wahrgenommene Herausforderungen der Wohnungspolitik identifiziert. Zudem erfolgen Hinweise auf dominante Realisierungsformen, die mit Beispielen illustriert werden. Schließlich sollen Widersprüche und die jeweiligen städtischen Konfliktlagen kritisch beleuchtet werden. Auf diese Weise lassen sich die Kontinuitäten und Brüche der Wohnraumversorgung und die jeweils erkannten lokalpolitischen Spielräume einschließlich der Auseinandersetzungen darüber anschaulich darstellen.

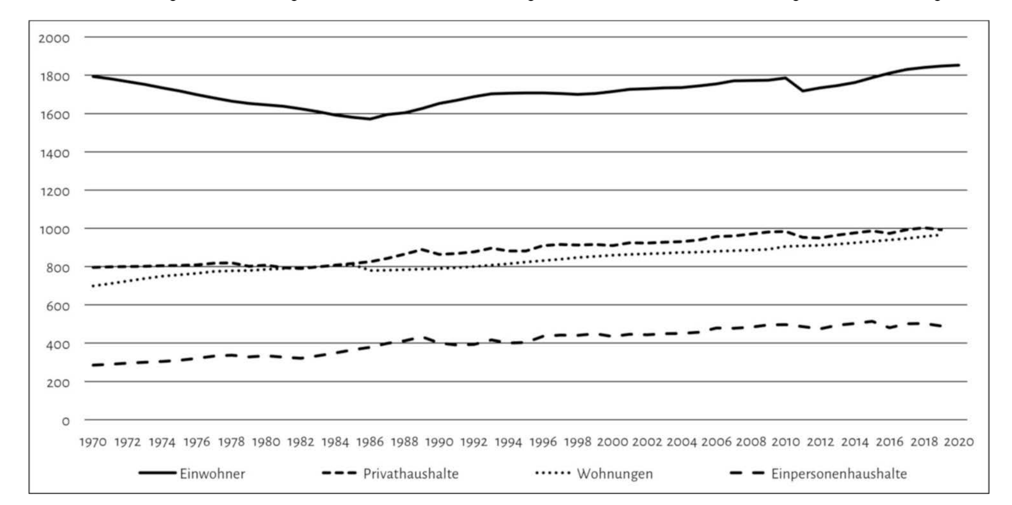
Da in den wohnungspolitischen Diskursen immer Bezug auf demografische Daten genommen wird, die als vermeintliche oder tatsächliche Sachzwänge des jeweiligen Handelns fungieren (siehe Grubbauer in diesem Band), sollen zunächst einige statistische Zeitreihen die wesentlichen Trends der letzten Jahrzehnte verdeutlichen. Im Fall Hamburgs haben besonders Daten zur Zu- und Abwanderung, zur demografischen Alterung und zu den Haushalten eine Rolle gespielt. Eine kurze Darstellung der wesentlichen Trends der letzten Jahrzehnte dient daher als Hintergrund und hilft gleichzeitig, einzelne Phasen auch quantitativ einzugrenzen.

Demografie und Wohnungsbau 1950 bis 2020

Die Bevölkerungszahl Hamburgs stieg nach dem Zweiten Weltkrieg, befördert durch den Wiederaufbau der weitgehend zerstörten Stadt, zunächst stark an und erreichte 1964 mit 1,857 Millionen Einwohner*innen einen Höchststand. Danach bestimmte bis Ende der 1980er Jahre jedoch trotz Wanderungsgewinnen aus dem Ausland ein Bevölkerungsrückgang bzw. eine Stagnation die demografische Stadtentwicklung (Abb. 1).[2] Der niedrigste Stand wurde 1986 mit 1,571 Millionen Einwohner*innen verzeichnet. Seitdem ist wieder ein kontinuierlicher Bevölkerungsanstieg feststellbar, der dazu geführt hat, dass 2021 mit 1,854 Millionen Einwohner*innen wieder etwa der Höchststand von 1964 erreicht ist. Ausschlaggebend für den Rückgang im letzten Jahrhundert waren Suburbanisierungsprozesse, ausgelöst durch Fortzüge einkommensstarker Haushalte in die benachbarten Gemeinden der Bundesländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Nach der Wiedervereinigung veränderte sich das Bild vorübergehend durch starke Zuzüge aus den neuen Bundesländern und dem Ausland, jedoch blieb die Suburbanisierung ungebrochen wirksam. Ab 2000 etwa verringerte sich aber das Ausmaß der Suburbanisierung und Hamburgs Bevölkerungswachstum übertraf das der umliegenden Landkreise, wodurch das damalige Programm der »wachsenden Stadt« gemessen an der Bevölkerungszahl sich als erfolgreich darstellen kann. Zuzüge besonders der Altersgruppe zwischen 18 und 30 Jahren aus dem Inland sind für dieses Wachstum ausschlaggebend.

2 Die in den Abbildungen wiedergegeben Zeitreihen sind dem Statistischen Jahrbuch Hamburg 2021 entnommen, das aufbereitete Zeitreihen überwiegend beginnend ab dem Jahr 1970 bereitstellt. Daher werden für frühere Zeitpunkte nur Einzeldaten verwendet.

Abb. 1: Hamburg: Bevölkerung, Haushalte und Wohnungen 1970 bis 2020 (in Tsd.), eigene Darstellung.



Quelle: Statistikamt Nord 2023: Statistisches Jahrbuch Hamburg 2021.

Die Anzahl der Haushalte und damit die potenzielle Wohnungsnachfrage folgt diesen Trendbeschreibungen nicht eindeutig (Abb. 1). Trotz Bevölkerungsrückgang blieb die Zahl der Haushalte mit etwa 800.000 zwischen 1970 und 1990 stabil. Dies ist auf die Zunahme der Einpersonenhaushalte zurückzuführen, denn ihr Anteil an allen Privathaushalten stieg von 41 Prozent im Jahr 1970 auf 51 Prozent im Jahr 1990 an. Mit zunehmender Bevölkerungszahl seit 1990 nimmt auch die Anzahl der Haushalte kontinuierlich zu, die bis etwa 2009 weiterhin durch den überproportionalen Anstieg der Einpersonenhaushalte zusätzlich angetrieben worden ist. Ihr Anteil betrug zu diesem Zeitpunkt 56 Prozent, ist aber seitdem wieder auf 51 Prozent zugunsten von Mehrpersonenhaushalten zurückgegangen.

Anzahl und Größe der Haushalte steuern wesentlich die Wohnungsnachfrage. Abbildung 1 zeigt, dass die Anzahl der Wohnungen in Hamburg zwar kontinuierlich gewachsen ist, aber mit Ausnahme der 1980er Jahre immer unterhalb der Zahl der Haushalte liegt. Erst in den letzten zehn Jahren ist diese Differenz vermindert worden und derzeit besteht eine rechnerische Unterversorgung von 2,7 Prozent oder 30.000 Wohnungen.

Abb. 2: Wohnungsbau in Hamburg 1970 bis 2019 (fertiggestellte Wohneinheiten/Jahr), eigene Darstellung.

Quelle: Statistikamt Nord 2023: Statistisches Jahrbuch Hamburg 2021.

Grundsätzlich unterliegt die Anzahl von Wohnungen verschiedenen Einflüssen wie dem Abriss von Wohnhäusern, dem Neubau, den Wohnungszusammenlegungen oder dem Ausbau von Dachgeschossen. Einen Überblick bietet die Statistik zum Wohnungsbau (Abb. 2). Der Wohnungsneubau in Hamburg entwickelte sich ab 1950 sehr dynamisch (Möller 1999: 114f.) und erreichte bis 1962 Jahreszugänge von über 20.000 Wohnungen bei einem Anteil der öffentlich geförderten Wohnungen von 72 Prozent. Dieser sehr hohe Wert ging dann bis Mitte der 1970er Jahre auf ca. 15.000 Wohnungen zurück. Danach lassen sich vier jeweils ungefähr zehn Jahre andauernde Zyklen des ab- oder zunehmenden Wohnungsbaus erkennen. Die ersten beiden sind demografisch erklärbar: der Rückgang zwischen 1978 und 1990 folgt der Bevölkerungsabnahme, der Anstieg zwischen 1991 und 2000 dem Bevölkerungswachstum. Die letzten beiden Zyklen, das heißt der Rückgang zwischen 2001 und 2010 und der zunehmende Wohnungsneubau ab 2011, folgen eher politischen Einflüssen und werden weiter unten erklärt. Die Phasen starken Wohnungsneubaus sind mit großen Siedlungsprojekten verbunden: in den 1960er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts mit den Großwohnsiedlungen, in den neunziger Jahren mit neuen Stadtteilen wie Allermöhe und in jüngerer Zeit mit verschiedenen Schwerpunkträumen wie HafenCity, Neue Mitte Altona oder Neugraben-Fischbek.

Bemerkenswert sind die bereitgestellten Wohnungsgrößen und die Entwicklung der Wohnfläche pro Kopf, da diese neben der Zahl der Haushalte einen weiteren Einfluss auf die Nachfrage haben. Vereinfacht ausgedrückt entstehen in Zeiten mit starkem Wohnungsbau eher kleinere Wohnungen zwischen 70 und 80 Quadratmetern und in Zeiten mit geringem Wohnungsbau eher größere Wohnungen. Markant ist hier der Zeitraum 2000 bis 2010 mit Durchschnittswerten von über 100 Quadratmetern. Die Wohnfläche pro Kopf ist seit 1970 bis 2012 kontinuierlich von 24,3 auf 39,7 Quadratmeter angestiegen, seitdem ist sie aber stabil bzw. leicht rückläufig und beträgt derzeit 39,1 Quadratmeter. Allerdings ist die Spannbreite in Hamburg sehr ausgeprägt: Es gibt bevölkerungs-

reiche Stadtteile mit Durchschnittswerten von unter bis knapp 30 Quadratmetern (z.B. Wilhelmsburg, Harburg) und solche mit annähernd 60 Quadratmetern und mehr (z.B. Blankenese, Wellingsbüttel, Wohldorf-Ohlstedt). Ein mikroskaliger Blick auf Baublöcke oder Zählbezirke würde diese Spannbreite erhöhen.

Ein wichtiger Teilaspekt, auf den hier nur hingewiesen werden kann, betrifft die Eigentumsverhältnisse hinsichtlich der bebauten bzw. bebaubaren Grundflächen und der Wohngebäude bzw. der Wohnungen. Hier liegen keine systematischen Erhebungen vor, die eine genaue Zustandsbeschreibung oder gar eine zeitliche Entwicklung methodisch gesichert wiedergeben. Daher erfolgt hier nur die Zusammenstellung einiger Grunddaten. Nach Angaben des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein werden die in Abbildung 1 wiedergegebenen Wohnungen im Jahre 2019 zu 23,9 Prozent als Eigentums- und zu 76,1 Prozent als Mietwohnungen genutzt (Statistikamt Nord 2019). Unter der Annahme, dass Eigentumswohnungen Privatpersonen zuzurechnen sind, teilt sich der Besitz der Mietwohnungen folgendermaßen auf: jeweils 18 Prozent der Mietwohnungen gehören Wohnungsgenossenschaften und der SAGA als kommunalem Wohnungsunternehmen. Weitere 13 Prozent besitzen privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen. Der größte Teil der Wohnungen ist im Besitz von Eigentümergemeinschaften (ca. 30 Prozent). Hinzu kommen Privatpersonen (14 Prozent) und sonstige Eigentümer (ca. 7 Prozent). Der vergleichsweise hohe Anteil der Genossenschaften und der SAGA mit mehr als einem Drittel der Hamburger Mietwohnungen zeigt, dass viele Wohnungen nicht privatwirtschaftlichen Renditekalkülen unterliegen (zur Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Hamburg siehe Metzger in diesem Band).

Die Zeitreihen veranschaulichen unterschiedliche Trends der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung, die zum einen wohnungspolitische Regimes beeinflussen, zum Beispiel als Reaktion auf die Suburbanisierung, zum anderen Ausdruck des Handelns dieser Akteure sind, was besonders in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten sichtbar geworden ist. Im Folgenden sollen diese Einflussgrößen bezogen auf die in Tabelle 1 genannten Perioden näher erläutert werden.

Das Wiederaufbauregime der 1950er Jahre

Das wohnungspolitische Regime Hamburgs nach dem Zweiten Weltkrieg war gekennzeichnet durch die Beseitigung der Kriegsschäden, die mit großflächigem Abriss der alten Bausubstanz und weitergehenden Flächensanierungen in den 1950er Jahren verbunden war. Auf Grundlage strikter Gesetzgebung kann das wohnungspolitische Regime dieser Zeit als staatlich gesteuerte Umsetzung der Wohnungsversorgung für untere und mittlere Einkommensschichten (Arbeiter- und Kleinbürgerhaushalte) beschrieben werden. Umgesetzt wurde es überwiegend durch Genossenschaften sowie kommunale Baugesellschaften und die Neue Heimat. Die Letztgenannten sind im Laufe der Zeit in dem auch heute noch stadteigenen Unternehmen SAGA aufgegangen (Landeszentrale 2019; Krebs/Ahrens 2022: 102). Der Begriff Wiederaufbau betrifft im wörtlichen Sinne allerdings nur die Bausubstanz der 1920er Jahre wie die Jarrestadt, Barmbek-Nord, Bramfeld, Dulsberg oder die Veddel. Die gründerzeitliche Bausubstanz fiel dagegen überwiegend der Flächensanierung zum Opfer und wurde ersetzt durch

einen Städtebau, der den Prinzipien der aufgelockerten und gegliederten Stadt mit Zeilenbau und Punkthochhäusern folgte und damit zumindest in Teilen in einer Kontinuitätslinie zu nationalsozialistischen Neuorientierungen stand (Düwel/Gutschow 2008). Die Bezeichnung Wiederaufbau ist vielleicht als irreführend anzusehen, denn nach dem Krieg erfolgte eigentlich ein Neubau, wie es die großen Projekte in Altona und Eimsbüttel oder Rothenburgsort gut illustrieren (Harms/Schubert 1989: 42f.). Der spätere Senator für Stadtentwicklung Willfried Maier (1997–2001) hat diese Phase als dramatischen Umbau kommentiert: »Tatsächlich hat der Wiederaufbau mehr zerstört als der Bombenkrieg. In Altona und der Neustadt hat man nicht das alte Straßengerüst aufgebaut, sondern Zeilenbauten […]. Das war eine richtige Sünde.« (Iken 2007)[3] Sicherlich sind derartige Bewertungen diskutabel und müssen im Kontext der städtebaulichen Diskussion der 1950er Jahre gesehen werden, denn die Stadt hatte unter anderem mit Ernst May als Architekt und Berater der Neuen Heimat renommierte Fachleute für ihre Neubauprojekte eingesetzt. Zudem hatte der autogerechte Umbau der Stadt mit räumlicher Funktionstrennung von Wohnen und Arbeiten in dieser Zeit eine vorrangige Position inne (Bernhardt 2017).

Das Aufstiegsregime der 1960er Jahre

Nachdem wesentliche Wiederaufbauleistungen realisiert worden waren und im Zuge des »Wirtschaftswunders« weitergehende Ansprüche an Wohnungsgrößen und -komfort wichtiger wurden, sind zum einen die Großwohnsiedlung, zum anderen der Eigenheimbau prägend geworden. Insgesamt ist diese Periode durch ein korporatistisches wohnungspolitisches Regime charakterisiert, das sich aus den Senatoren der zumeist regierenden SPD und wichtigen Behörden (besonders der Baubehörde), den stadteigenen Betrieben der Wohnungswirtschaft, der gewerkschaftsnahen Neuen Heimat als Entwickler und Bauträger vieler Großprojekte in der Stadt sowie den traditionell starken Wohnungsbaugenossenschaften zusammengesetzt hat (Grüttner 1976). Dieses sozialdemokratisch geprägte Regime, das neben seiner Machtfülle und Steuerungskompetenz sicherlich auch innere Widersprüche und Konfliktlinien aufwies, war lange Zeit ausschlaggebend.

Ein kaum zu unterschätzender Akteur dieser Zeit war das gewerkschaftseigene Unternehmen Neue Heimat, das bereits in den 1950er Jahren von Hamburg ausgehend zum wichtigsten westdeutschen Unternehmen der Wohnungswirtschaft anwuchs. Die in der Neuen Heimat versammelte Planungskompetenz, ihr Zugang zu Großkrediten für städtebauliche Projekte und ihre intensive politische Vernetzung schien ein Garant für umfangreiche Stadterweiterungen zu sein. Mit den im Konzept der »Urbanität durch Dichte« angelegten Wohnmaschinen reagierten die Planer*innen auf höhere Wohnansprüche der Arbeiter- und kleinbürgerlichen Klassen, was zu markant auffallenden

3 Einen interessanten Einblick in die »Abrissmentalität«, die nicht nur das Wohnen, sondern auch die Verkehrsinfrastruktur, das heißt den Straßenbau betraf, gibt auch »Baugeschichte(n) – Architektur und Städtebau Hamburgs in den 1970er und 1980 Jahren« (Gefroi/Meyhöfer/Schwarz 2022).

Siedlungskörpern im Stadtbild führte (Haumann/Wagner-Kyora 2013; Landeszentrale 2019).

Zum Aufstiegsregime gehört aber auch die zunehmende Bedeutung des Baus von Einfamilien- und Reihenhäusern und damit einer flächenintensiven Ausdehnung der Stadt. In den 1950er Jahren war das alleinstehende Einfamilienhaus noch Ausdruck überdurchschnittlicher Einkommensverhältnisse und damit elitär. Jedoch entstanden sozial ausgerichtete kleinteilige Siedlungsformen wie zum Beispiel Hohnerkamp und die Gartenstadt Wandsbek oder auch gemischte, aus Geschoßwohnungsbau, Reihenhäusern und Einfamilienhäusern bestehende Ensembles. In den Jahren des Aufstiegsregimes, unter anderem auch als Geschäftsfeld der Neuen Heimat, nahm die Bedeutung der Einfamilienhäuser oder Doppelhaushälften stark zu und leitete damit die flächenhafte Ausdehnung der Stadt ein (siehe Haus/Weilbacher in diesem Band).

Allerdings zeigten sich bereits in den 1970er Jahren markante Veränderungen, die – gewissermaßen als Krise des fordistischen Urbanismus – durch zwei voneinander unabhängige Prozesse ausgelöst worden sind. Zum einen verlief die Bevölkerungsentwicklung erstmals nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs rückläufig. Trotz eines positiven Wanderungssaldos gegenüber dem Ausland verweist dies auf eine sich massiv verstärkende Suburbanisierung jenseits der Landesgrenzen (Pohl 2019). Zum anderen, und wohnungspolitisch bedeutsamer, hatte sich das bisher dominante Regime auch delegitimiert, denn besonders die neuen Großwohnsiedlungen fanden wenig Akzeptanz und wurden als Ghettoisierung wahrgenommen. Das Unbehagen über die Stadtentwicklung der Nachkriegszeit manifestierte sich in Hamburg zudem als Kritik an den umfangreichen Abrisstätigkeiten, gefolgt von einem flächenhaften Umbau der inneren Stadt und monofunktionalen Neubaugebieten am Stadtrand. Beginnend mit der Umsetzung der Modernisierungsrichtlinien des Bundes und der Länder (ab 1976 Modernisierungsgesetz) und dem Städtebauförderungsgesetz (1971) entstanden auch in Hamburg institutionelle Neuordnungen, die den Wohnungsbestand und seine Sanierung in den Vordergrund rückten.

Die politische Auseinandersetzung über die Probleme der Stadtentwicklung dieser Zeit ist eindrucksvoll markiert durch die Reden des Ersten Bürgermeisters der Freien und Hansestadt Hamburg, Hans-Ulrich Klose, über das Thema der »Unregierbarkeit der Städte«. Sie symbolisieren den Wendepunkt der Stadt- und Wohnungspolitik:

> »20 Jahre lang [haben wir] unsere ganze politische und finanzielle Kraft eingesetzt […], um Neubau zu betreiben. Wir haben dabei Fortschritte gemacht und erreicht, daß der Neubau heute einen relativ hohen Standard hat. Wir haben dagegen wenig Geld und Geist investiert, um die alten Stadtviertel in Ordnung zu halten oder wieder in Ordnung zu bringen. Wir haben auf diese Weise die Menschen untergebracht, aber wir haben dadurch – auch die Verkehrsentwicklung spielt hier eine Rolle – die Attraktivität des städtischen Wohnens nicht unbedingt erhöht.« (Klose 1975: 6)

Als Konsequenz fordert Klose eine Neuausrichtung der Stadtentwicklung, die als behutsame Stadterneuerung oder Stadtentwicklung in kleinen Schritten die jeweilige Situation der bestehenden Stadtquartiere stark berücksichtigt.

Die Einschätzungen des ehemaligen Ersten Bürgermeisters stehen stellvertretend für die Kritik an den wohnungs- und städtebaulichen Fehlentwicklungen der Nachkriegsphase, die in der Fachöffentlichkeit zwar bereits in den 1960er Jahren erkannt wurden (Mitscherlich 1965; Siedler 1964), aber bis heute ein prägendes Element des Stadtbildes sind. Den Niedergang des Aufstiegsregimes machen nicht zuletzt auch die Korruptionsskandale um die Neue Heimat sichtbar (Fuhrich 1983; Landeszentrale 2019; Krebs/Ahrens 2022).

Das Sanierungsregime der 1970er und 1980er Jahre

Eine neue Generation von Architekt*innen, Stadtplaner*innen, Wissenschaftler*innen und Aktivist*innen machte Anfang der 1970er Jahre auf sich aufmerksam, indem sie die Qualitäten des alten Gebäudebestands und die Bedeutung des Wohnens in der inneren Stadt betont haben (Ferdinand 1973; GEWOS 1975). Infolge dieses Trendwechsels sind dezidierte Vorstellungen über die Innenentwicklung vorgelegt worden, die für einzelne Stadtteile Entwicklungschancen und Hemmnisse untersucht haben. Damit erfolgte ein langsames Eindringen in ein neues wohnungspolitisches Themenfeld, das von Anfang an umstritten und umkämpft war: die Stadtsanierung.

Eine zuvor in Hamburg nicht gekannte Qualität in der Auseinandersetzung mit Wohnungsfragen ist mit den Besetzungen von gründerzeitlichen Wohnhäusern verbunden. Besonders die Häuser in der Hafenstrasse hatten eine starke, auch bundesweite Ausstrahlung (Herrmann et al. 1987). Eine hohe symbolische Bedeutung bekam auch die Verhinderung der Umwandlung des ehemaligen Flora-Theaters in eine Musicalspielstätte durch links-alternative Stadtteilinitiativen. Dabei handelte es sich gewissermaßen um eine Vorwegnahme dessen, was heute als »Recht auf Stadt«-Bewegung bekannt ist. Jedoch standen in den 1980er Jahren, auch wegen des vergleichsweise entspannten Wohnungsmarktes in Hamburg, die Eigentumsfrage sowie die Aufrechterhaltung alternativer Entwürfe der Stadtentwicklung gegenüber der stadtstaatlichen Sanierungspolitik im Vordergrund. Damit konnte sich neben den zahlreichen, teilweise militant geführten Auseinandersetzungen auch ein Experimentierfeld für neue Wohnformen und Besitzverhältnisse als Ausdruck veränderter staatlich-zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit etablieren. Die Stadtregierung ließ eine zumindest partielle Integration wohnungspolitischer Ansprüche aus den neuen sozialen Bewegungen zu, auch weil die Wohnungsfrage nur einen begrenzten Stellenwert in der Stadtpolitik dieser Zeit einnahm.

Das Sozialregime der 1990er Jahre

Das »Sozialregime« ist die schwächste wohnungspolitische Akteurskonstellation des Betrachtungszeitraumes, wenn die einheitliche und konsequente Formulierung und Umsetzung entsprechender Konzepte zum Maßstab gemacht wird. Der Zusammenbruch der Neuen Heimat, aber auch die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 bewirkte eine Diskursverschiebung weg von der Wohnungsfrage zugunsten der Fol-

gen der Arbeitslosigkeit, der sozialen Benachteiligung und der räumlichen Konzentration der Armut (Schubert 1991; Metzger 2021: 100f.). Einer heterogen strukturierten Akteurskonstellation, unter anderem bestehend aus wohnungspolitischen Aktivist*innen, Stadtteilinitiativen, Trägern der sozialen Arbeit und Wissenschaftler*innen, gelang es, die soziale Frage als Kernbestandteil der Stadtentwicklung zu verankern (BFHH 1994; Fahrenholz 1996). Vor dem Hintergrund der Strukturschwäche traditioneller Industrien und der Hafenwirtschaft und der Abwanderung einkommensstärkerer Bevölkerungsgruppen in das Umland verdichteten sich Armutsphänomene in der Kernstadt, die durch Zuwanderungsgewinne aus dem Ausland noch verstärkt wurden. Die wegen der strukturellen Arbeitslosigkeit einsetzende Einkommensschwäche sowie die Aufgabe des Neubaus von Sozialwohnungen führten zu Armutskonzentrationen, die eine Neuorientierung der Stadtpolitik mit Fokus auf bestimmte Quartiere erforderlich machten. Damit entwickelte sich in Hamburg das Politikfeld »soziale Stadt«, das später über Zwischenstationen unter der Bezeichnung »Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung« (RISE) institutionalisiert wurde.

Interessant ist hier, dass der Rückgang der sozial geförderten Wohnraumversorgung, der erst in den letzten Jahren durch den Drittelmix wieder adressiert wurde, bereits Anfang der 1990er Jahre klar sichtbar war und als Verstärker der sozialen Benachteiligung benannt wurde (z.B. Dangschat 1994; siehe Bahls in diesem Band). Sozialräumlich haben sich die Phänomene urbaner Benachteiligung vor dem Milleniumswechsel zum einen in den Großwohnsiedlungen verdichtet, die zugleich Schwerpunkträume des sozialen Wohnungsbaus sind, zum anderen aber auch in gründerzeitlichen Quartieren wie St. Pauli, Altona-Nord, Ottensen, dem Schanzenviertel und St. Georg. Allerdings setzte in den zuletzt genannten Quartieren ein Aufwertungsprozess ein, der einen Startpunkt für den weitreichenden Strukturwandel der inneren Stadt ankündigte.

Der Begriff Gentrifizierung wurde in Hamburg besonders über die Auseinandersetzungen um das »Recht auf Stadt« nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 bekannt. Aber es gab auch schon in den 1980er und 90er Jahren deutliche Hinweise auf entsprechende Veränderungen und frühe kritische Anwendungen des Begriffs. Beispiele dafür sind der Strukturwandel in Ottensen, wo sich das »Loft Living« stark ausbreitete (Wendt 2000), oder das Schanzenviertel, besonders nachdem die militanten Verhinderungsversuche der Aufwertung in den 1990er Jahren abflauten (Vogelpohl 2010). Solche Quartiere, die in der Gründerzeit funktionsgemischt, eng bebaut und mit relativ kleinen Wohnungen ausgestattet als Arbeiterwohnstätten errichtet worden und in den 1970er und 1980er Jahren einerseits kleinbürgerlich strukturiert waren, andererseits auch Zielgebiete der Zuwanderung aus dem Ausland und der später so bezeichneten kreativen Klasse wurden, gerieten in einen Prozess kontinuierlicher ökonomischer Aufwertung. Allerdings waren diese Entwicklungen in den 1990er Jahren noch sehr selektiv und hatten geringe Effekte auf die Stadtpolitik im Allgemeinen und die Wohnungsversorgung im Besonderen. Das Stadtentwicklungskonzept 1996 hat dementsprechend die behutsame Erneuerung betont und die geringe Neubautätigkeit in Hamburg nicht als Stagnation, sondern als Ausdruck der sinnvollen Flächenschonung hervorgehoben.[4]

---

4 Im Sinne »grüner« Stadtentwicklung war dieses Konzept ein Vorreiter und wäre derzeit hochaktuell. Damals jedoch reflektierte es zum einen die allgemeine Lage deutscher Städte, die in der Zeit

Das marktliberale Wachstumsregime der 2000er Jahre

Bereits die Diskussionen über Trends der Stadtentwicklung, oben am Beispiel der Äußerungen des ehemaligen Ersten Bürgermeisters Hans-Ulrich Klose wiedergegeben, verweisen auf Suchbewegungen, die Attraktivität der Stadt für sozioökonomisch stärkere Bevölkerungsgruppen zu steigern und die Suburbanisierung zu stoppen. Häufig wird auch auf die Rede des früheren Ersten Bürgermeisters Klaus von Dohnanyi vor dem Überseeclub 1983 verwiesen, die den programmatischen Titel »Unternehmen Hamburg« aufnahm und gewissermaßen einen neoliberalen Schwenk der Stadtpolitik eingeläutet hat.[5] Die Planung der HafenCity ist Mitte der 1990er Jahre das städtebauliche Großprojekt, mit dem sich erstmals eine Politik zugunsten des hochpreisigen Wohnens in der inneren Stadt stilbildend materialisierte (Lelong 2015; Sonntag 2018). Ihre Logik und die systematische Umsetzung einer wohnungspolitischen Aufwertung Hamburgs kann mit einem Gutachten veranschaulicht werden, das ursprünglich in einem sozialdemokratischen Milieu der »neuen Mitte« entstand, dann aber von der ab 2001 regierenden CDU im Kontext der »wachsenden Stadt« umgesetzt wurde.

Das Gutachten entwickelt wohnungspolitische Empfehlungen vor dem Hintergrund der in den 1990er Jahren wieder stark zunehmenden Suburbanisierung bei gleichzeitig abnehmender Zuwanderung nach Hamburg aus den neuen Ländern und dem Ausland. Ausgangspunkt war damit die These, dass die »alten« Probleme, die bereits Klose benannt hatte und die nur vorübergehend durch Migrationsgewinne aus der Wiedervereinigung überlagert waren, wiederaufleben würden. Ziel müsse daher sein, dass die Wohnungsversorgung sich stärker an die Bedürfnisse derjenigen anpasst, die potenziell oder tatsächlich ins Umland abwandern. Auf Basis von Befragungen über Wohnpräferenzen kommt das Gutachten zu folgenden Empfehlungen: verstärkt Angebote »für freifinanzierte Mietwohnungen und den Eigenheimerwerb« bereitstellen; eine Bodenvorratspolitik zu betreiben, um eine hohe Wahlfreiheit für unterschiedliche Investoren mit Blick auf mögliche Standorte zu ermöglichen; bei potenziellen Bauherren das Image zu entwickeln, dass Hamburg eine investorenfreundliche Stadt ist. Als griffiger Slogan wurde »Stadt der Eigentümer – Ein Beitrag zur Stadt der Zukunft« formuliert, was auf die Vorstellung verweist, dass das »klassische Rechtfertigungsargument »Wohnungsnot« für lokale Maßnahmen immer weniger greifen würde (Empirica 2000: 191ff.).

Vor dem Hintergrund derartiger Aussagen ist es wenig überraschend, dass die neue Stadtregierung unter Führung von Ole von Beust mit dem Konzept der wachsenden Stadt unter anderem die Bereitstellung von Flächen für Wohnen und Gewerbe, die Betonung des freifinanzierten Wohnungsbaus und die Einstellung des sozialen Wohnungsbaus programmatisch aufgenommen und umgesetzt hat. Eingebettet war

---

zwischen 1970 und 2000 durch vielfältige Stagnations- und Schrumpfungsprozesse gekennzeichnet gewesen sind, zum anderen die sich politisch auch in Hamburg aufladende Diskussion über den Flächenverbrauch für Siedlungszwecke. Angesichts der einsetzenden Nachhaltigkeitsdiskussion war die Losung der Flächenschonung sicherlich gut gewählt.

5 Diese Rede ist eine Mischung aus Momenten, die in der Literatur unter den Bezeichnungen »Urban Growth Machine« und »New Public Management« diskutiert worden sind, mit regionalen Perspektiven.

diese Politik in eine wirtschaftliche Entwicklung, die im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts insbesondere zwischen der 2000 geplatzten sogenannten Dotcom-Blase und der Immobilien- und Finanzkrise 2008/09 in Hamburg sehr dynamisch verlaufen ist. In dieser Zeit stieg auch die Bevölkerungszahl der Stadt wieder stärker an und reduzierte sich der negative Wanderungssaldo. Damit konnte das Leitbild der wachsenden Stadt auf Erfolgsindikatoren verweisen. Gleichzeitig wurden aber auch die Grundlagen geschaffen, die eine großflächige Gentrifizierung der inneren Stadt sowie eine zunehmende sozialräumliche Segregation und Polarisierung der Stadtgesellschaft möglich machten. Angesichts der Problemwahrnehmung vor dem Milleniumswechsel ist die These naheliegend, dass ein weitgehender stadtpolitischer Konsens vorherrschte, der die Transformation der inneren Stadt zum Anziehungspunkt der »neuen urbanen Mittelklasse« (Reckwitz 2009) als vorteilhaft empfand. Kritik wurde durch Konzepte der sozialen Stadt wie »lebenswerte Stadtteile« oder später und weitaus elaborierter durch das Rahmenprogramm der Integrierten Stadtteilentwicklung (RISE) abgefangen.

Das sozialliberale Regime ab 2011

Obwohl der Begriff Gentrifizierung bereits lange in der Hamburger Stadtforschung etabliert war, entfaltete er erst am Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts eine hohe politische Wirksamkeit. Auslöser waren die eben genannten Folgen der »wachsenden Stadt«. Sie wurden angereichert durch die explizite Kreativitätspolitik des Senats, die von Hamburger Künstler*innen als Instrumentalisierung ihrer Arbeit für Wachstumsstrategien angesehen wurde. Markante Aktionen wie die Besetzung des Gängeviertels und Kampagnen wie NION (Not in our name) erbrachten hohe mediale Aufmerksamkeit[6] und ergaben neue Bündniskonstellationen wie das Hamburger Netzwerk »Recht auf Stadt«.

Dieser Protest gegen die Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik der ersten Dekade ist vielfach beschrieben und analysiert worden (u.a. Twickel 2010; Schäfer 2010; Rinn 2016), ebenso die darauf antwortende neue Senatspolitik, die ab 2011 wieder durch die SPD geprägt war. Bereits die schwarz-grüne Regierungskoalition ernannte SAGA-Geschäftsführer Michael Sachs (SPD) zum Wohnungsbaukoordinator (2010), der nach Regierungsübernahme durch die SPD 2011 als Staatsrat zum Architekten der neuen Wohnungspolitik und des Bündnisses für das Wohnen avancierte. Damit wurde nach der Zeit des Wiederaufbaus und der Errichtung der Großwohnsiedlungen zwischen den 1950er und 70er Jahren wieder ein starkes wohnungspolitisches Regime durch Regierungshandeln aufgebaut. Letzteres sticht besonders durch quantitative Zielvorgaben heraus, die sich auf die Zahl neu errichteter Wohnungen beziehen (bis 2015 jährlich 6.000, seitdem 10.000 im sogenannten Drittelmix, d.h. mindestens 3.000 im Segment des geförderten Wohnungsbaus). Hinzu treten Maßnahmen der Mieteneindämmung wie die soziale Erhaltenssatzung oder die Mietpreisbremse.

6 Bereits eine oberflächliche Analyse der Verwendung des Begriffs »Gentrifizierung« im Hamburger Abendblatt verweist auf einen signifikanten Anstieg im Jahr 2009 mit einem Höhepunkt im Jahr 2013.

Die Wohnungspolitik ist in Hamburg seit 2011 ein zentrales Aufgabenfeld der Stadtregierung und stellt die Verwaltung auf Landes- und Bezirksebene unter enormen Handlungsdruck, neue Flächen für den Wohnungsbau bereitzustellen. Gleichzeitig ist mit dem Bündnis für das Wohnen eine konzertierte Form der Public-Private-Partnership eingerichtet worden, wodurch investitionsbereites Kapital, planerische Kompetenz und effiziente Projektentwicklung koordiniert werden. Wichtigster Erfolgsindikator sind die Baufertigstellungen auch im geförderten Bereich, die allerdings die Kritik der sozialen Unausgewogenheit und relativen Wirkungslosigkeit gegenüber der Preisentwicklung bei Mieten und Wohnungseigentum nicht verstummen ließen. Hinzu kommen Flächenverknappungen, die ebenfalls die Realisierungskosten von Wohnbauprojekten antreiben.

Die Konzentration auf den Neubau hat auch unterstützende Effekte für andere Politikfelder erzeugt, wie die Orientierung an der Mobilitätswende und Reduktion des Autoverkehrs, Klimaanpassung und wassersensible Stadt, Förderung von neuen Gemeinschaftseinrichtungen und Familienfreundlichkeit. Besonders durch Übernahme der Konzeptvergabe ist eine Tür zur experimentellen Stadt geöffnet worden, die der quantitativen Ausrichtung der Senatspolitik auch qualitative Perspektiven mitgegeben hat. Obwohl es für abschließende Beurteilungen vielleicht noch zu früh ist, scheint sich dieses Regime derzeit (d.h. Ende 2022) in einem Stresstest zu befinden. Denn zum einen werden aus verschiedenen Gründen die Zielzahlen im Wohnungsneubau nicht mehr erreicht, sodass die zuvor immer konstatierten Entlastungseffekte, die der Neubau für angespannte Wohnungsmärkte erzeugt, derzeit abnehmen. Gleichzeitig erzwingen der Klimaschutz und die energetische Sanierung eine Priorisierung der Bestandsbearbeitung, wodurch Fragen der Verteilung der anstehenden Modernisierungskosten an Brisanz gewinnen werden. Schließlich gibt es eine Diskussion und erste empirische Hinweise auf eine Renaissance der Suburbanisierung, die, infolge der Lock-Down-Maßnahmen während der Pandemie und der Verstetigung der Home-Office-Möglichkeiten, veränderte Nachfragen auf dem Wohnungsmarkt auslösen können. Nach zwanzig Jahren Vorherrschaft von Politikansätzen der wachsenden Stadt besteht damit auch eine Möglichkeit, über Postwachstum in der Wohnungsfrage konzeptionell nachzudenken und dies in Hamburg umzusetzen.

Fazit

Die in diesem Beitrag gewählte Regimeperspektive verdeutlicht die sehr unterschiedlichen politischen Steuerungsmodi, die den Wohnungs- und Städtebau in Hamburg geprägt haben. Nach dem Zweiten Weltkrieg, genauer ab 1950, dominierte zunächst der Wiederaufbau, an den sich eine Phase des seriellen Massenwohnungsbaus mit hohen Anteilen an sozial geförderten Wohnungen anschloss. Gleichzeitig entstanden am Stadtrand Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Reihenhäuser und leiteten damit die Suburbanisierung ein. Das letzte Viertel des 20. Jahrhunderts war dann geprägt durch die unterschiedlichen und konfliktreichen Formen der Auseinandersetzung um die Sanierung des alten Wohnungsbestandes besonders aus der Gründerzeit. Nach dem Milleniumswechsel lassen sich zum einen ein neoliberales, zum anderen ein korporatistisches Interventi-

onsregime unterscheiden, die beide grundsätzlich an der Aufwertung der inneren Stadt festhalten, aber für ganz unterschiedliche Formen der Wohnungsversorgung stehen.

Zu den Charakteristika des Neoliberalismus gehören das »unternehmerische Selbst« als Subjektdisposition, die auf Eigenverantwortlichkeit und Entscheidungskompetenz trotz unvollständiger Information aufbaut, sowie das Vertrauen auf Marktorganisation und sich selbst steuernde Angebots- und Nachfragebeziehungen. Mit Blick auf Wohnungsmärkte ist diese Idee zwar wenig überzeugend, da Boden nicht beliebig vermehrbar ist und damit immer Fehlallokationen vorkommen können. Die Hamburger Wohnungspolitik der Jahre 2001 bis 2010 lässt sich aber als typisches Beispiel dafür lesen. Der von der CDU geführte Senat konzentrierte sich auf die Mobilisierung von Flächen, um eine Dynamik auf dem Wohnungsmarkt auszulösen. Er setzte damit eine Politik zugunsten des freifinanzierten Wohnungsbaus und der Eigentumsbildung für sozioökonomisch Bessergestellte um, die in den Jahren zuvor auch schon zunehmend innerhalb der Hamburger SPD verankert war. Dies erfolgte in einer Zeit, in der kulturökonomische Prozesse das »Leben und Arbeiten« in der inneren Stadt beförderten. Dadurch veränderte Wohnortpräferenzen lösten einen Bevölkerungsanstieg bzw. eine zusätzliche Nachfrage aus. Die bereits zehn Jahre zuvor erstmals bemühte Kategorie »Boomtown« für Hamburg (Bukold 1991) trifft mit Blick auf den Wohnungsmarkt und darüber hinaus besonders für das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts zu.[7] Damit gelang eine Wende, die neben den ökonomischen Effekten auch als Wiederaneignung der inneren Stadt durch eine sozioökonomisch starke Mittelschicht ansprechbar ist und die – auch unter Verwendung attraktiv klingender Konzepte wie dem der »kreativen Stadt« – einen breiten Zuspruch findet.

Im wirtschaftsliberalen Kontext soll der Staat angespannten Wohnungsmärkten durch Ankurbelung des Wohnungsbaus begegnen, um durch ein erhöhtes Angebot den Nachfrageüberhang abzubauen. Wie gezeigt wurde, hat bereits der schwarz-grüne Senat dementsprechend reagiert, aber erst die 2011 folgende SPD-Alleinregierung versuchte ihre Handlungskompetenz durch quantitative Zielvorgaben im Wohnungsneubau zu belegen. In neokorporatistischer Form als Bündnis zwischen Stadtregierung und der Wohnungswirtschaft sollten ambitionierte Vorgaben mit zunächst 6.000, ab 2015 mit 10.000 neuen Wohnungen pro Jahr erfüllt werden. Besonders der zuletzt genannte Zielwert erinnert an die Größenordnungen des Wohnungsbaus der 1960er Jahre mit den zahlreichen Großwohnsiedlungen, wenngleich unter gänzlich anderen Voraussetzungen. Diese Strategie ist als eine typische Politikform der Hamburger SPD anzusehen, die liberale Wirtschaftsinteressen mit intervenierendem Staatshandeln verbindet (siehe Schubert in diesem Band).

In historischer Perspektive entstand die Aufwertung der inneren Stadt in den 1970er Jahren und hat seitdem die Stadtpolitik geprägt. Das Konzept der wachsenden Stadt transformierte diese Orientierung zu einer expliziten Politik des »Hamburg First« als gelungenem Versuch, die Fortzüge in benachbarte Landkreise zu reduzieren und kaufkräftige und steuerzahlende Bewohner*innen in der Stadt zu halten. Als Folge davon hat sich der städtische Wohnungsmarkt sehr dynamisch entwickelt und damit Umsatz- und

7 Einschränkend ist aber darauf hinzuweisen, dass der Senat die SAGA als städtisches Unternehmen nicht privatisierte und auch die zur SAGA gehörenden Wohnungsbestände unangetastet ließ.

Preissteigerungen sowie vielversprechende Renditechancen erzeugt. Die Regimeperspektive erlaubt hier die Unterscheidung zwischen einer neo- und einer sozialliberalen Haltung zur Wohnungsfrage in den vergangenen beiden Jahrzehnten, die sich besonders hinsichtlich der Formen des Wohnungsneubaus unterscheidet. Das neoliberale Regime hat zudem dazu beigetragen, dass der urbane Wohnungsmarkt zunehmend in Imperative der kapitalistischen Ökonomie des Wohnens eingebunden worden ist (Heeg 2021), die städtische Akteure nur noch wenig beeinflussen können. Damit werden auch die Grenzen der hier gewählten Regimeperspektive deutlich, die die relative Autonomie lokaler Akteure und die daraus ableitbaren Formen der Wohnungspolitik betont. Strukturierende Faktoren wie die Verteilung und die Zugriffsmöglichkeiten auf den städtischen Boden, die zunehmende Internationalisierung und Finanzialisierung des Wohnungsmarktes oder übergeordnete staatliche Rechtsetzungen geraten dadurch in den Hintergrund. Regime spiegeln vielmehr die politischen Handlungsmuster, die in bestimmten historischen Phasen auf lokaler Ebene vorherrschend waren und zeigen auf, mit welchen Ergebnissen der Wohnraumversorgung sie verbunden waren.

Literatur

Bernhardt, Christoph (2017): Längst beerdigt und doch quicklebendig. Zur widersprüchlichen Geschichte der autogerechten Stadt. Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 14, 526–540.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (1994): Drucksache 15/4100 – Abschlußbericht der Enquete-Kommission »Stadtentwicklung«.

Bukold, Sven (Hg.) (1991): Boomtown oder Gloomtown? Strukturwandel einer deutschen Metropole. Hamburg: Sigma.

Dangschat, Jens (1994): Concentration of Poverty in the Landscape of »Boomtown« Hamburg: The Creation of a New Urban Underclass? Urban Studies 31/3, 1133–1147.

Düwel, Jörn/Gutschow, Niels (2008): Fortgewischt sind alle überflüssigen Zutaten. Hamburg 1943: Zerstörung und Städtebau. Berlin: Likas Verlag.

Empirica (2000): Hamburg: Möglichkeiten der Strukturbeeinflussung durch Städtebau und Wohnungsbau. Endbericht. Gutachten für die Freie und Hansestadt Hamburg. Bonn: Schwäbisch Hall AG.

Fahrenholz, Christian (1996): Stadtentwicklungskonzept 1996: Hamburgs Weg in die Zukunft? Jahrbuch Architektur in Hamburg 1996, 80–89.

Fuhrich, Manfred (Hg.) (1983): Neue Heimat. Gewerkschaften und Wohnungspolitik. Hamburg: VSA.

Geels, Frank (2011): The Role of Cities in Technological Transitions: Analytical Clarifications and Historical Examples. In: Harriet Bulkeley/Vanesa Castán Broto/Mike Hodson/Simon Marvin (Hg.), Cities and Low Carbon Transitions. London: Routledge, 13–28.

Gefroi, Claas/Meyhöfer, Dirk/Schwarz, Ullrich (2022): Baugeschichte(n) – Architektur und Städtebau Hamburgs in den 1970er und 1980er Jahren. In: Jahrbuch Architektur in Hamburg 2022/23. Hamburg: Junius, 172–179.

Gerkan, Mark/Partner Architekten/Ferdinand, Uwe (1973): Hamburg – Bauen am Wasser. Städtebauliches Gutachten. Hamburg: Baubehörde/Landesplanungsamt der Freien und Hansestadt Hamburg.

GEWOS (1975): Citynahes Wohnen. Gutachten für die FHH und Neue Heimat. Hamburg: Hammonia.

Grüttner, Michael (1976): Wem die Stadt gehört. Stadtplanung und Stadtentwicklung in Hamburg 1965–1975. Hamburg: Verlag Association.

Harms, Hans/Schubert, Dirk (1989): Wohnen in Hamburg – ein Stadtführer. Hamburg: Christians.

Haumann, Sebastian/Wagner-Kyora, Georg (2013): Westdeutsche Großsiedlungen – Sozialkritik und Raumerfahrung. IMS/Informationen zur modernen Stadtgeschichte, 6–12.

Heeg, Susanne (2021): Ökonomie des Wohnens. In: Frank Eckardt/Sabine Meyer (Hg.), Handbuch Wohnsoziologie. Wiesbaden: Springer VS, 97–116.

Herrmann, Michael/Lenger, Hans-Joachim/Reemtsma, Jan-Philipp/Roth, Karl Heinz (1987): »Hafenstraße«. Chronik und Analysen eines Konfliktes. Hamburg: Verlag am Galgenberg.

Iken, Matthias (2007): »Der Wiederaufbau hat mehr zerstört als der Krieg«. Die Welt, 11.3.2007.

Klose, Hans-Ulrich (1975): Die Unregierbarkeit der Städte. Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B41/75, 3–13.

Krebs, Thomas/Ahrens, Michael (Hg.) (2022): SAGA, 100 Jahre Wohnen in Hamburg. München u.a.: Dölling und Carlitz.

Krieger, Peter (1995): »Wirtschaftswunderlicher Wiederaufbau-Wettbewerb«. Architektur und Städtebau der 1950er Jahre in Hamburg. Dissertation Universität Hamburg.

Landeszentrale für politische Bildung Hamburg (2019): Die Neue Heimat. Eine sozialdemokratische Utopie und ihre Bauten. Materialien zur politischen Bildung. Hamburg.

Lelong, Bettina (2015): Durchsetzungsprozesse in der Stadtentwicklungspolitik. Eine vergleichende Netzwerkanalyse städtebaulicher Großprojekte. Wiesbaden: Springer VS.

Metzger, Joscha (2021) Genossenschaften und die Wohnungsfrage: Konflikte im Feld der Sozialen Wohnungswirtschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Mitscherlich, Alexander (1965): Die Unwirtlichkeit der Städte. Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Möller, Ilse (1999): Hamburg. Gotha: Perthes.

Mossberger, Karen/Stoker, Gerry (2001): The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization. Urban Affairs Review 36 (6), 810–835.

Pohl, Thomas/Wischmann, Katharina (2014): Wohnungsmarktdynamik und stadtpolitische Konflikte in Hamburg. Ein Beitrag zur Gentrificationforschung. Europa Regional 19/2, 41–54.

Pohl, Thomas (2019): Reurbanisierung am Beispiel Hamburgs. Befunde und Erklärungsansätze. In: Dietmar Scholich (Hg.), Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Arbeitsberichte der ARL 27, 75–97.

Reckwitz, Andreas (2009): Die Selbstkulturalisierung der Stadt. Zur Transformation moderner Urbanität in der »creative city«. Mittelweg 2, 2–34.

Rinn, Moritz (2016): Konflikte um die Stadt für alle. Das Machtfeld der Stadtentwicklungspolitik in Hamburg. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Schäfer, Christoph (2010): Die Stadt ist unsere Fabrik. Leipzig: Spector Books.

Schubert, Dirk (1991): Sozial Wohnen. Kommunale Wohnungspolitik zwischen Eigentümer- und Mieterinteressen. Darmstadt: Verlag für Wissenschaftliche Publikationen.

Schumacher, Fritz (1932): Das Werden einer Wohnstadt: Bilder vom neuen Hamburg. Hamburg: Christians.

Siedler, Wolf Jobst (1964): Die gemordete Stadt. Abgesang auf Putte und Straße, Platz und Baum. Berlin: Herbig.

Sonntag, Andreas (2018): Hamburg-HafenCity und das Recht auf Stadt. Urbanität unter dem Ein-Druck von technischer und sozialer Beschleunigung. Kassel: kassel university press.

Statistikamt Nord (2019): Wohnen in Hamburg 2018. Statistik informiert 156/2019. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Presseinformationen/SI19_156.pdf (letzter Zugriff am 16.6.2023).

Statistikamt Nord (2023): Statistisches Jahrbuch Hamburg 2021. https://www.statistik-nord.de/presse-veroeffentlichungen/statistische-jahrbuecher (letzter Zugriff am 16.6.2023).

Twickel, Christoph (2010): Gentrifidingsbums oder eine Stadt für alle. Hamburg: Edition Nautilus.

Vogelpohl, Anne (2010): Die Reproduktion urbaner Vielfalt: Ansätze im Hamburger Schanzenviertel. In: Dieter Läpple/Ulrich Mückenberger/Jürgen Oßenbrügge (Hg.), Zeiten und Räume der Stadt. Theorie und Praxis. Opladen: Budrich, 91–108.

Vogelpohl, Anne/Buchholz, Tino (2017) Breaking with Neoliberalization by Restricting the Housing Market. Novel Urban Politics and the Case of Hamburg. International Journal of Urban and Regional Research 41/2, 266–281.

Wendt, Michael (2000): Motte – soziokulturelles Stadtteilzentrum in Altona-Ottensen. In: Peter Bendixen/Ulrich Laaser (Hg.), Geld und Kunst – Wer braucht wen? Opladen: Leske+Budrich, 107–136.

Stadtentwicklungsdynamiken und Akteure der Wohnungsversorgung

6. Die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Hamburg und das »Bündnis für das Wohnen«

Joscha Metzger

Einleitung: Hamburgs kooperative Wohnungspolitik

Die Wohnungsfrage wird in Hamburg seit über zehn Jahren intensiv und kontrovers diskutiert. Eine Reihe von Protesten, Besetzungen und Demonstrationen sowie die Gründung des Netzwerks »Recht auf Stadt« im Jahr 2009 brachten das Thema (zurück) auf die politische Tagesordnung. Im Landeswahlkampf des Jahres 2010 fokussierte die SPD auf die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Sie erreichte eine Mehrheit der Sitze in der Bürgerschaft und brachte 2011 mit Olaf Scholz nach zehn Jahren erstmals wieder einen Sozialdemokraten auf den Posten des Ersten Bürgermeisters in der Hansestadt. Als Ziel seiner Regierung formulierte Scholz, »dass sich alle das Leben in Hamburg leisten können« (BFHH 2011: 36). Dafür sollten Wohnen und Stadtentwicklung »ins Zentrum der Senatspolitik« gestellt und ein »Pakt für das Wohnen« mit der Immobilienwirtschaft geschlossen werden (BFHH 2011: 36f.).

Das noch im selben Jahr gegründete »Bündnis für das Wohnen« ist seitdem das zentrale Aushandlungsgremium der Hamburger Wohnungspolitik (FHH 2021a). Im Bündnis ist die Stadt in Form der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW), der Umweltbehörde, der Sozialbehörde, der Finanzbehörde und der Bezirke mit der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft zusammengeschlossen. Die beiden großen Mietervereine »Mieter helfen Mietern« (MhM) und »Mieterverein zu Hamburg« werden als beratende Partner genannt. Der Hamburger Senat sieht das Bündnis als zentralen Baustein seiner erfolgreichen kooperativen Wohnungspolitik an (FHH 2021a: 3; siehe Siebeck und Memmler, Praxisgespräch in diesem Band). In der lokalen Medienlandschaft wird das Bündnis zwar immer wieder kritisch hinterfragt, insgesamt betrachtet aber weitgehend positiv bewertet (Metzger 2021: 162f.; Knödler 2022). Auch bundesweit gilt es – nicht zuletzt infolge der Kanzlerschaft von Olaf Scholz – als Vorbild einer gelungenen Wohnungspolitik (Hoffmann 2022; Knödler 2022).

»Von unten«, das heißt vonseiten zivilgesellschaftlicher Initiativen, der linken Opposition und der beiden großen Mietervereine, erfahren das Bündnis und die dort ausgehandelte Wohnungspolitik jedoch zunehmend erhebliche Kritik (Metzger 2021: 185f.).

Aktuell sieht sich das Bündnis insbesondere von zwei Volksinitiativen bedrängt, die auf eine stärkere Regulierung von Wohnungsmarkt und -wirtschaft drängen: Die Initiative »Keine Profite mit Boden und Miete« zielt auf eine Verlängerung der Bindungen im sozialen Wohnungsbau und eine Intensivierung des bodenpolitischen Instruments der Vergabe in Erbpacht, die Initiative »Hamburg enteignet« will dagegen Wohnungsunternehmen mit mehr als 500 Wohneinheiten vergesellschaften. Beide Initiativen stellen – teils explizit, teils implizit – die Frage, wer die Hamburger Wohnungswirtschaft eigentlich ist und wie ihre Geschäftsmodelle funktionieren.

Im vorliegenden Beitrag stelle ich das Bündnis für das Wohnen dar, diskutiere die Interessen und Konflikte der beteiligten Akteure und zeige (mögliche) alternative Ansätze kooperativer Stadtpolitik auf. Dabei wird deutlich, dass das Bündnis maßgeblich auf der Zusammenarbeit mit marktorientierten Vermieter*innen in ihrer Rolle als Bauherr*innen basiert. Ein differenzierter Blick auf die Vielfalt der Hamburger Wohnungswirtschaft zeigt, dass diese Bündnispolitik nicht alternativlos ist und weitere Akteure zugunsten einer sozialeren Ausrichtung der Wohnungspolitik hinzugezogen werden könnten.

Akteure und Zielsetzungen des Bündnisses für das Wohnen

Das Bündnis für das Wohnen wurde 2011 gegründet und seitdem in den zwei Legislaturperioden ab 2016 und 2021 erneuert. Im Bündnisvertrag wird die Bezahlbarkeit des Wohnens als »vorrangiges« Ziel herausgestellt (FHH 2021a: 3). Das zentrale Instrument zur Umsetzung dieses Ziels ist der Neubau bzw. die Genehmigung von 10.000 Wohnungen im Jahr, wovon 4.000 Wohnungen gefördert oder als sogenannte »Hamburg-Wohnungen« entstehen sollen.[1] Dieser Fokus auf den Neubau geht mit der Annahme einher, dass eine Ausweitung des Angebots grundsätzlich – das heißt auch mittels der Erstellung frei finanzierter Miet- und Eigentumswohnungen – zu einer sozialen Wohnraumversorgung beiträgt (siehe Vogelpohl/Haferburg/Pohl sowie Bahls in diesem Band). Flankierend zum Neubau bestehen Verabredungen zu weiteren Themen der Wohnungs-, Boden- und Stadtentwicklungspolitik und zur gemeinsamen Erstellung einer Machbarkeitsstudie zur klimagerechten Anpassung des Wohnungssektors. Zentrale Bündnispartner des Senats sind die Verbände der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, welche an »allen wohnungspolitischen Entscheidungen Hamburgs beteiligt« werden sollen (FHH 2021a: 3).

Zu den Bündnispartnern zählen

- der Grundeigentümerverband Hamburg, welcher nach eigenen Angaben »Eigenheimer, Wohnungseigentümer und Vermieter, Verwalter und Wohnungsunternehmen« vertritt und mehr als 31.000 Mitglieder hat (Grundeigentümerverband o.J.),

1 Baugenehmigungen obliegen den Kommunen, d.h. den Hamburger Bezirken. Der »Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau« zwischen Senat und den Bezirksämtern regelt die verwaltungsmäßige Umsetzung der im Bündnis für das Wohnen festgelegten Ziele (FHH 2021b).

- der Immobilienverband Nord (IVD) als Regionalverband der »Makler, Verwalter und Sachverständigen«, welcher sich als Interessensvertretung der Beratungs- und Dienstleistungsberufe in der Immobilienwirtschaft versteht (IVD Nord o.J.),
- der Landesverband Nord des Bundesverbandes Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW Nord) mit seinen 230 Mitgliedern aus der »mittelständischen Immobilienwirtschaft« in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein (BFW Nord o.J.). Dazu zählen unter anderem »Wohnungsunternehmen, Projektentwickler, Bauträger, Verwaltungs- und Vermietungsgesellschaften, Banken und Versicherer [sowie] geschlossene Fonds im Wohn- und Gewerbebau« (BFW Nord o.J.),
- der Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen (VNW), welcher vorrangig die bestandshaltende und ehemals gemeinnützige Wohnungswirtschaft repräsentiert und für sich mit dem Slogan »Verband der Vermieter mit Werten« wirbt (VNW Nord o.J.). Alle großen und viele kleine Wohnungsgenossenschaften sind ebenso Mitglieder im VNW wie unter anderem auch das börsennotierte Unternehmen Vonovia. Das städtische Wohnungsunternehmen SAGA ist vom Wohnungsbestand her größtes Mitglied im VNW und nimmt aufgrund seiner wichtigen stadtpolitischen Rolle auch – neben dem VNW sowie dem VNW-Landesverband Hamburg – als eigenständiger Partner im Bündnis teil.

Die Arbeit des Bündnisses ist – soweit sich dies aus einer wissenschaftlichen Beobachterposition sagen lässt – von einer weitgehenden inhaltlichen Einigkeit geprägt, wenn auch die Ausgestaltung einzelner Instrumente Konflikte hervorgerufen hat. Einigkeit bestand von Anfang an hinsichtlich der Erhöhung des Neubaus, der Intensivierung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, dem Drittelmix und der damit einhergehenden Erhöhung der Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau sowie der Erwartung, dass sich die Bezahlbarkeit des Wohnens maßgeblich durch eine Erhöhung des Angebots und einen sich dadurch einstellenden Sickereffekt gewährleisten ließe. Strittige Themen sind dagegen Maßnahmen zur Begrenzung der Mietsteigerungen (Kappungsgrenze und Mietpreisbremse), soziale Erhaltungsverordnungen, die Vergabe städtischer Grundstücke in Erbpacht sowie Maßnahmen zum Klimaschutz. Gelöst wurden diese Konflikte durch unterschiedliche Arrangements. Infolge der Einführung der Mietpreisbremse trat der Grundeigentümerverband kurzzeitig aus Protest aus dem Bündnis aus, schloss sich angesichts der geltenden Ausnahmeregelungen aber nach einiger Zeit wieder an (Metzger 2021: 171). Als Praxis zum Erlass sozialer Erhaltungsverordnungen hat sich das Verfahren eingespielt, diese in den Verhandlungen zur Neuauflage zu besprechen, namentlich in den Bündnisverträgen aufzuführen und zu vereinbaren, keine weiteren als die definierten Gebiete auszuweisen. Das Thema Erbpacht und damit die Frage nach einer sozialen Bodenordnung stellt bereits seit einigen Jahren einen erheblichen Konflikt dar. Nachdem der VNW sich in einer ersten Reaktion positiv zur Vergabe in Erbpacht geäußert hatte, kritisiert er seitdem jedoch alle Vorstöße des Senats zur tatsächlichen Anwendung des Instruments. Flankiert wird dies von der Drohung der großen Genossenschaften, ihre Aktivitäten im Wohnungsneubau vollständig einzustellen, wenn ihnen keine Grundstücke mehr zum Verkauf angeboten werden (WBG HH 2019). Eine Lösung steht bisher aus und mögliche Annäherungen wurden zuletzt durch die Ei-

nigung des Senats mit einer von den Mietervereinen unterstützten Volksinitiative gestört (HA 2023). Schließlich stellt auch die Umsetzung der Klimaziele im Gebäudesektor die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen und sorgt auch in Hamburg für intensive Debatten (Brandt/Metzger 2022). Das Thema wurde in den Bündnisverhandlungen von 2021 aufgeschoben, indem eine gemeinsam getragene »Umsetzungsorientierte Machbarkeitsstudie zur Erreichung der Klimaschutzziele im Bereich der Wohngebäude in Hamburg« vereinbart und in Auftrag gegeben wurde. Die Studie ist kürzlich erschienen und enthält konkrete Szenarien für die Sanierung und Modernisierung des Wohngebäudebestandes, die von den Bündnispartnern als realisierbar angesehen werden, in der Presse allerdings als wenig ambitioniert kritisiert werden (BSW 2023; Twickel/Drieschner 2023).

Gegenüber der Öffentlichkeit kommunizieren Stadt und Wohnungswirtschaft offensiv und regelmäßig das im Bündnis vorhandene Vertrauen und die Übereinstimmung in inhaltlichen Fragen (siehe Siebeck und Memmler, Praxisgespräch in diesem Band). Seitdem die Verbände der Wohnungswirtschaft im Bündnis zusammengeschlossen sind, sprechen sie darüber hinaus in Form von Pressemitteilungen und anderen Veröffentlichungen zuallermeist mit einer einheitlichen Stimme und sind insgesamt betrachtet stark in den Medien präsent. Besonders häufig meldet sich der VNW in Form von Pressemitteilungen zu Wort, deren Frequenz deutlich zugenommen hat, nachdem im Jahr 2017 ein ehemaliger Redakteur des Hamburger Abendblatts die Stelle als Kommunikationsreferent des Verbandes angenommen hat. Die Statements des VNW vermitteln teilweise den Eindruck, die Praxis der Hamburger Wohnungswirtschaft wäre maßgeblich durch die Verhaltensweise der ehemals gemeinnützigen Unternehmen geprägt (Metzger 2021: 187ff.). Besonders eindrücklich zeigt sich die Geschlossenheit des öffentlichen Auftretens der Verbände in der sogenannten Hamburger Wohnungsmarktanalyse, die 2019 zum dritten Mal durchgeführt wurde. Die von der – wie es in der Auftragsbeschreibung heißt – »Gemeinschaft aller wohnungswirtschaftlichen Verbände« herausgegebene Studie wertet eine Vielzahl von Mietdaten aus, die von den Mitgliedsunternehmen der Verbände zur Verfügung gestellt werden (sogenannte CRES-Studie; Wölfle 2019: 2). Als Hamburger Durchschnittsmiete im Bestand ermittelt sie den Wert von 8,21 Euro/Quadratmeter, welcher deutlich unter den in Immobilienportalen eingestellten Angebotsmieten, aber auch leicht unter dem Durchschnitt des Hamburger Mietenspiegels von 8,66 Euro/Quadratmeter aus demselben Jahr liegt. Die Autoren der Studie sehen den Grund für diesen verhältnismäßig günstigen Wert darin, dass »Genossenschaften und die SAGA ebenso wie viele größere Privatanbieter« nur selten auf Internetportalen veröffentlichen, »sodass die tatsächlich viel günstigeren Mieten in vielen Medienberichten zu wenig beachtet werden« (Wölfle 2019: 14).

Die Verbände interpretieren diese vergleichsweise niedrige Durchschnittsmiete als Beleg dafür, dass der Wohnungsmarkt bei Weitem nicht so aufgeheizt sei, wie es in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Es gäbe eine »gefühlte und eine tatsächliche Temperatur auf dem Mietmarkt« und die »tatsächliche Temperatur« zeige, dass der Markt im Großen und Ganzen funktioniere und daher keine weiteren wohnungspolitischen Regulierungen erforderlich seien (Will 2019). Die wichtigste und häufig aufgegriffene Aussage der Studie lautet, dass der Hamburger Wohnungsmarkt »funktioniere«, was durch eine Fluktuationsquote von 7,4 Prozent belegt sei (ermittelt durch ca. 52.000 neu abge-

schlossene Mietverträge im Jahr; Wölfle 2019: 1). In der Studie wird allerdings zugleich dargelegt, dass die Fluktuationsquote im Jahr 2007 noch bei 12,7 Prozent lag und die Leerstandsquote 2019 nur 0,72 Prozent betrug, woraus sich ablesen lässt, dass der Wohnungsmarkt in der Gegenwart deutlich angespannter ist, als er es in der Vergangenheit war (Wölfle 2019: 15, 18). Während die Stadtentwicklungssenatorin immer wieder positiv die als verhältnismäßig günstig wahrgenommene Zahl von 8,21 Euro/Quadratmeter im Bereich der Bestandsmieten betont (Twickel/Drieschner 2023a), kritisiert der Mieterverein die Studie als nicht repräsentativ, da die Daten ausschließlich auf von Wohnungseigentümer*innen zur Verfügung gestellten Zahlen basieren (Will 2019).[2]

Die Akteure und Zielsetzungen des Bündnisses für das Wohnen verdeutlichen, dass hier eine Kooperation zwischen der Regierungspolitik und ihrer Verwaltung mit der Wohnungswirtschaft in ihrer Rolle als Bauherr*innen und Vermieter*innen stattfindet. Zentrale Dreh- und Angelpunkte, die das Bündnis zusammenhalten, sind die Fokussierung auf den Neubau sowie die Hoheit über den öffentlichen Diskurs zur Wohnungsversorgung. Denn hier konvergieren die Interessen der beteiligten Akteure: Die Stadt legitimiert ihre Wohnungspolitik maßgeblich über die Erreichung der Neubauziele. Der gemeinsame Nenner der Verbände ist es, Neubau inklusive kalkulierbarer Vermietungsbedingungen zu ermöglichen, um auf die bestehende Nachfrage reagieren und die Verwertung von Kapital in Immobilien realisieren zu können. Auch wenn die im Bündnis beteiligten Verbände durchaus unterschiedliche wirtschaftliche Fraktionen repräsentieren, sind sie gemeinsam darauf angewiesen, dass sich Investitionen durch anschließende Verkäufe oder Vermietung – im Verhältnis zu Kapitalinvestitionen in anderen Wirtschaftsbereichen – lohnen, das heißt, dass sich aus dem Geschäft mit dem Wohnen Überschüsse generieren lassen. Auf eine politische Begrenzung der Gewinnerzielung reagieren sie entsprechend ablehnend.

Kritik der Mietervereine und zivilgesellschaftlicher Akteure

In den ersten Jahren begriffen sich die beiden Mietervereine als »Partner« des Bündnisses für das Wohnen und auch gegenwärtig unterstützen sie die Idee, für ein »bestimmtes Ziel alle staatlichen Ressourcen zum Einsatz zu bringen« (siehe Meyer, Praxisgespräch in diesem Band; Metzger 2021: 192). Mit der Beteiligung der Mietervereine vermittelte das

2 Fraglich ist zudem, ob eine unter dem Mittelwert des Mietenspiegels liegende Bestandsmiete bei hohen Angebotsmieten, einer hohen Wohnkostenbelastung und einer stetig abnehmenden Zahl an Sozialwohnungen tatsächlich das Argument rechtfertigen kann, der Markt würde funktionieren. Insbesondere die schwierige Wohnungsversorgungslage für die gut 50 Prozent der Bewohner*innen Hamburgs, die vom Einkommen her berechtigt sind, eine Sozialwohnung zu beziehen, zeigt deutlich, dass der Markt zwar aus Sicht der Anbieter*innen funktionieren mag, aber nicht imstande ist, die soziale Herausforderungen der Wohnungsfrage zu lösen (siehe Einleitung in diesem Band). Im Juni 2023 wurde die vierte Hamburger Wohnungsmarktanalyse veröffentlicht. Hier wird eine Durchschnittsmiete von 8,71 Euro/Quadratmeter genannt, die sich deutlich vom Mietenspiegelwert von 9,29 Euro/Quadratmeter im Jahr 2021 unterscheidet. Die der Veröffentlichung folgende Debatte verlief ähnlich wie im Jahr 2019.

Bündnis in den ersten Jahren den Eindruck einer gewissermaßen sozialpartnerschaftlichen Kooperation, der stellenweise bis heute in der Medienberichterstattung nachwirkt (Knödler 2022). Im Lauf der Jahre entfremdeten sich die Mietervereine jedoch zunehmend vom Bündnis, wobei den Konflikten zur Begrenzung von Mietsteigerungen und den weiterhin schrumpfenden Sozialwohnungsbeständen eine Schlüsselrolle zukam. In der Folge verschärften sie ab dem Jahr 2017 ihre eigenen wohnungspolitischen Forderungen (Metzger 2021: 185f.).

Ende 2019 gründeten die beiden Vereine gemeinsam mit anderen Initiativen unter dem Titel »Keine Profite mit Boden und Miete« zwei zusammengehörige Volksinitiativen. Diese hatten zum Ziel, dass die Stadt Hamburg erstens keine öffentlichen Liegenschaften mehr veräußert, sondern nur noch in Erbpacht vergibt, und zweitens, dass Wohnungen auf städtischen Grundstücken in Zukunft ausschließlich im Preissegment des geförderten Wohnungsbaus gebaut werden (Volksinitiative Keine Profite o.J.). Der Volksinitiative gelang es, genug Stimmen zu sammeln, dass das Anliegen in der Bürgerschaft verhandelt wurde. Ergebnisse fanden Ende des Jahres 2022 in beiderseitigem Einvernehmen in die Hamburgische Gesetzgebung Eingang: Künftig sollen »auf einem Anteil von einem Drittel der für den Wohnungsbau vorgesehenen städtischen Flächen jährlich 1.000 dauerhaft mietpreisgebundene Wohnungen […] gebaut werden« (Volksinitiative Keine Profite o.J.). Die ersten 50 Jahre werden diese durch Wohnraum-Förderprogramme sozial gebunden, in den darauffolgenden 50 Jahren durch im Erbbaurechtsvertrag festgelegte Verabredungen. Zusätzlich wurde ein (mit Ausnahmen versehenes) Veräußerungsverbot städtischer Grundstücke beschlossen, »welches für alle Wohnungen und Wohngrundstücke der Stadt nun in die Hamburger Verfassung aufgenommen wurde« (Volksinitiative Keine Profite o.J.). Die wohnungswirtschaftlichen Verbände kritisierten die Einigung zwischen Senat und Volksinitiative umgehend und sahen das Bündnis für das Wohnen »in Frage gestellt« (HA 2023). Als besonderen Vertrauensbruch bewerteten es die Verbände, dass sie selbst nicht in die Verhandlungen einbezogen wurden.

Bereits 2016 formierte sich ein »Bündnis für eine neue soziale Wohnungspolitik« bestehend aus der Behrens-Stiftung, der Caritas, dem Diakonischen Werk, »Mieter helfen Mietern« und der Stattbau Hamburg. Dieses Bündnis aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und Akteuren des gemeinwohlorientierten Wohnungsbaus initiierte eine Kampagne unter dem Titel »#einfachwohnen«, mit der auf die mangelnde Versorgung wohnungs- und obdachloser Menschen sowie vordringlich Wohnungssuchender aufmerksam gemacht wurde. Zentrale Zielsetzung sind mehr sozial geförderte Wohnungen insgesamt und ein erweitertes Angebot für Menschen, die dringend auf Wohnraum angewiesen sind. Die Forderungen fanden in Teilen Eingang in die Verabredungen des Bündnisses für das Wohnen. So wurde 2021 das Ziel formuliert, 300 Wohnungen für vordringlich Wohnungssuchende jährlich zu schaffen, und eine Quote von 10 Prozent solcher Wohnungen bei Neubauvorhaben mit mehr als 30 Einheiten festgelegt (FHH 2021a: 18f.). Trotz dieser Verbesserungen auf der Ebene der Zielsetzungen stieg die Zahl wohnungs- und obdachloser Menschen in Hamburg zuletzt auf einen Höchststand (siehe Schmidt in diesem Band).

Anknüpfend an die Erfolge der Berliner Kampagne »Deutsche Wohnen enteignen« startete im Jahr 2022 eine weitere Volksinitiative mit dem Titel »Hamburg enteignet«. Die Initiative zielt darauf ab, eine Kommission einzurichten, die sich mit der Prüfung

eines Verfahrens zur Vergesellschaftung privater Wohnungsbestände befasst. Als Grenzwert einer möglichen Enteignung wird der Bestand von 500 Wohneinheiten vorgeschlagen. Ausgenommen werden bereits staatliche Bestände wie die der SAGA, aber auch die der Genossenschaften und selbstverwalteter Wohnungsunternehmen (Volksinitiative Hamburg enteignet o.J.). Die Zahl von 500 Wohneinheiten wurde gewählt, um Bedenken auszuräumen, es ginge darum, auf den Besitz von Kleinvermieter*innen abzuzielen: »Uns geht es nur um die dicken Fische«, betont einer der Sprecher*innen (Zuschlag 2022). Dies seien in Hamburg insbesondere börsennotierte Immobilienkonzerne wie Heimstaden oder Vonovia (Zuschlag 2022). Die Enteignungsinitiative sorgt in Hamburg derzeit für intensive Diskussionen über die Struktur der lokalen Wohnungswirtschaft. Die regierende Politik und die Verbände lehnen die Initiative rundherum ab. So sieht die Senatorin für Stadtentwicklung und Wohnen in der Initiative ein unbegründetes »Misstrauensvotum« gegen die private Wohnungswirtschaft: »Die Unterstellung ist doch, dass die großen Immobilienunternehmen nur renditeorientiert arbeiten. Und das stimmt nicht. Da sind zum Beispiel ganz viele Handwerksbetriebe darunter, die ihr Geld in ihre Gebäude reinvestieren. Und die nehmen die normale, ortsübliche Vergleichsmiete.« (Twickel/Drieschner 2023) In Hamburg, so das an die Wohnungswirtschaft adressierte Versprechen, werde niemand enteignet, »der einen guten Job macht« (Twickel/Drieschner 2023). Der Sprecher des VNW unterstellt, dass die Initiative alle großen Unternehmen inklusive der Genossenschaften enteignen wolle und sieht mit den »Enteignungsfantasien […] das solidarische Miteinander in der Stadt« gefährdet (VNW 2023). Die Reaktionen zeigen die Verunsicherung, die die Möglichkeit einer Enteignung in das Gefüge der Hamburger Wohnungs- und Immobilienwirtschaft bringt. Sie zeigen darüber hinaus, dass es in der wohnungspolitischen Debatte durchaus umstritten ist, *wer* – das heißt, welche Akteure mit welchen Wohnungsbeständen und Geschäftspraktiken – den städtischen Wohnungsmarkt eigentlich gestaltet bzw. gestalten sollte, und wie sensibel die Verbände der Wohnungswirtschaft darauf reagieren, wenn ihnen die Hoheit im Diskurs streitig gemacht wird.

Die Hamburger Wohnungs- und Immobilienwirtschaft

Die Branche der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ist durch eine Vielfalt unterschiedlicher Unternehmensformen und Geschäftspraktiken geprägt, deren Analyse durch eine intransparente Datenlage erheblich erschwert ist. So sind amtliche Grundbücher, in denen die Eigentumsverhältnisse der Immobilien dokumentiert sind, in Deutschland nicht öffentlich zugänglich. Erschwerend kommt hinzu, dass das Eigentum an Immobilien auf mehrere Firmen aufgeteilt werden kann, sodass diese nur mit entsprechender Detailkenntnis den eigentlichen Eigentümer*innen (denen die jeweiligen Firmen gehören) zugeordnet werden können. Die amtliche statistische Erfassung der Eigentumsverhältnisse begnügt sich mit einer (zumeist stichprobenhaften) Abfrage bei Eigentümer*innen und Mieter*innen.[3] Entsprechend schwierig gestaltet sich

3 Der bundesweit durchgeführte Zensus des Jahres 2011 erfasst die Eigentumskategorien »Privatpersonen« (denen 36,5 Prozent der Wohnungen in Hamburg gehören), »Gemeinschaften von Ei-

die Antwort auf die Frage, welche Akteure mit welchen Geschäftspraktiken auf dem Wohnungsmarkt aktiv sind.

In Bezug auf Hamburg haben zuletzt das Recherchezentrum Correctiv und eine Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) versucht, tiefer gehende Einblicke in die Eigentumsstruktur auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt zu ermöglichen (Correctiv 2018; RLS 2023). Mangels repräsentativer Daten ergänzt Correctiv erfasste Zahlen durch qualitativ aufbereitete Erfahrungsberichte. Die Studie der RLS nutzt die vorliegenden statistischen Daten (Statistisches Amt 2016) und ergänzt diese durch eigene Recherchen. Beide Recherchevorhaben zielen darauf ab, sowohl die in der amtlichen Statistik nicht separat erfassten Akteure – insbesondere börsennotierte Unternehmen und große Privatvermieter*innen – zu erfassen, als auch Aussagen über das Geschäftsverhalten von Unternehmen mit unterschiedlicher Organisationsform und Zielsetzung vorzunehmen. Die Studie der RLS bietet folgende Kategorien und Schätzungen über den Wohnungsbestand in Hamburg an: *Selbstnutzer*innen* (24 Prozent), *kleine Privateigentümer*innen* (denen nur einzelne Wohnungen und keine ganzen Häuser gehören, d.h. auch Eigentümergemeinschaften, 23 Prozent), *große Privateigentümer*innen* (Personen oder Unternehmen, denen mindestens ein ganzes Haus mit sieben oder mehr Einheiten gehört, 21 Prozent), *börsennotierte Unternehmen und institutionelle Investoren* (ca. 4 Prozent), *genossenschaftliche und gemeinnützige Unternehmen* (14 Prozent) und *staatliche Eigentümer*innen* (15 Prozent, die nahezu deckungsgleich mit dem Bestand der SAGA sind; RLS 2023: 17).[4] Im Folgenden stelle ich diese Eigentümerkategorien überblickshaft dar und diskutiere ihre Rolle im Bereich der Wohnungsversorgung sowie ihre Position innerhalb des Bündnisses für das Wohnen und der stadtpolitischen Debatte.

Der Anteil der Selbstnutzer*innen und damit die Eigentumsquote liegt in Hamburg derzeit bei ca. 24 Prozent und damit leicht über dem Wert von 23 Prozent im Jahr 2011 (Statistikamt Nord 2016; RLS 2023). Selbst genutzte Wohnungen und Immobilien stehen dem Mietmarkt nicht zur Verfügung und sind – zumindest solange sie nicht für Kredite beliehen werden – dem Kapitalkreislauf der Immobilienwirtschaft (temporär) entzogen (Belina 2017). Solche Wohnformen können in Hamburg als an Elbe oder Alster gelegene Villa bis zu 15 Millionen Euro Wert sein, als einfaches kleines Einfamilienhaus in einem weniger nachgefragten Stadtteil aber auch nur knapp unter hunderttausend Euro (GfG 2023: 16; siehe Haus/Weilbacher in diesem Band).

Die Gruppe der vermietenden »kleinen« Privateigentümer*innen besitzt in Hamburg ca. 23 Prozent der Wohnungen. Diese Gruppe zeichnet sich dadurch aus, dass

gentümer*innen« (22,3 Prozent), »Wohnungsgenossenschaften« (14,5 Prozent), »Kommune/Land/Bund/Organisation ohne Erwerbszweck« (15,6 Prozent) und »privatwirtschaftliche Unternehmen« (11,1 Prozent) (Statistikamt Nord 2016). Mit diesen Kategorien wird jedoch nur ein Ausschnitt der Struktur der Branche erfasst: So werden zum Beispiel börsennotierte Unternehmen im Bereich der Privatwirtschaft subsumiert und genauso wenig separat erfasst wie gemeinwohlorientierte Unternehmen, die nicht die Form der Genossenschaft aufweisen.

4 Die RLS-Studie bezieht sich auf die im Zensus 2011 ermittelte Anzahl von 876.000 Wohnungen in Hamburg (Statistisches Amt 2016: 23) und rechnet für einzelne Eigentümergruppen vorliegende aktuellere Zahlen hinzu. Die aktuelle behördliche Erhebung erfasst die Zahl von 982.400 Wohnungen in Hamburg (BSW 2023: 15). In der Darstellung können sich daher leichte Differenzen in den Prozentangaben ergeben.

ihr keine ganzen Häuser, sondern lediglich einzelne Wohnungen gehören. In der öffentlichen Debatte wird zumeist davon ausgegangen, dass Vermieter*innen »mieterfreundlicher« agieren, je weniger groß ihr Bestand ist. Eine empirische Überprüfung dieser Annahme liegt bisher nicht vor, aber auch die Erfahrungsberichte von Correctiv legen einen solchen Zusammenhang nahe. Die Gruppe der kleinen Privatvermieter*innen ist insofern sehr heterogen, da es sich sowohl um Eigentümer*innen handeln kann, die eine einzige Wohnung zu einem möglicherweise günstigen Mietpreis an Verwandte oder Freund*innen vermieten, als auch um solche, denen mehrere Wohnungen gehören, die sie zum höchstmöglichen Marktpreis profitabel anbieten. Wahrscheinlich verbergen sich in dieser Kategorie auch (Netzwerke von) Firmen, die einen größeren Bestand an Wohnungen auf mehrere Eigentumseinheiten aufgeteilt haben. In der Öffentlichkeit und im Bündnis für das Wohnen werden die Interessen der Selbstnutzer*innen wie die der kleinen Privatvermieter*innen vorrangig vom Grundeigentümerverband und vom IVD vertreten.

Die Gruppe der großen Privateigentümer*innen, die sich aus Einzelpersonen sowie Firmen zusammensetzt, hält in Hamburg einen Anteil von ca. 21 Prozent der Wohnungen. In diese Gruppe fallen unter anderem die bekannten großen lokalen Immobilienunternehmen, die nicht nur Wohnungen bauen, sondern diese auch im Bestand halten und vermieten. Dazu zählen teilweise sehr bekannte Firmen wie Frank Wohnungsbau, Semmelhaack, Otto Wulff, die Behrendt-Gruppe, Robert Vogel, Potenberg und Nordelbe, die sich mehr oder weniger intensiv öffentlich präsentieren, alle eine eigenständig agierende Geschäftsführung aufweisen und – nicht alle, aber teilweise – die Marke von 500 Wohnungen im Bestand überschreiten. Diese Firmen agieren vorrangig für den und auf dem frei finanzierten Markt und bieten tendenziell eher hochpreisige Wohnungen an. Auch wenn diese Firmen unter Mieter*innen teilweise keinen guten Ruf haben, geraten sie dennoch selten in die medialen Schlagzeilen und werden ob ihrer lokalen Verankerung von der regierenden Politik zumeist positiv angesprochen. Einige dieser Firmen wie Frank Wohnungsbau oder Semmelhaack sind dafür bekannt in der Vergangenheit und teilweise auch heute noch vorrangig Sozialwohnungen zu errichten. Wie die Recherche von Correctiv gezeigt hat, findet sich in Hamburg darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Firmen, die am Immobilienmarkt agieren, aber öffentlich (so gut wie) nicht bekannt sind. Ebenfalls unbekannt sind die vielen Einzelpersonen, denen in Hamburg ein oder mehrere Wohnhäuser mit mehr als sieben Wohneinheiten gehören. Es ist davon auszugehen, dass die große Anzahl der Millionär*innen in der Hansestadt einen erheblichen Anteil dieser Wohnungen hält und – als Resultat der in den vergangenen zehn Jahren deutlich stärker als die Lebenshaltungskosten gestiegenen Miet- und Wohnungspreise – ihr Vermögen damit von Jahr zu Jahr erheblich steigert (RLS 2023: 18). Ein Teil dieser Wohneinheiten ist sicherlich auch in der Hand der, von der Senatorin genannten, Handwerksbetriebe (Twickel/Drieschner 2023a). Die Gruppe der großen Privatvermieter*innen wird vom Grundeigentümerverband, dem IVD, sowie dem BFW vertreten. Entsprechend der (historischen) Bedeutung des Grundeigentums und des Immobilienkapitals in Hamburg verwalten einige der Mitgliedsunternehmen des IVD teilweise seit

über hundert Jahren einen großen Bestand an Wohnungen, der vermögenden Einzelpersonen oder Firmen gehört.[5]

Eine besonders renditeorientierte Logik der Geschäftstätigkeit verfolgen börsennotierte Unternehmen und institutionelle Investoren, die in Hamburg einen Anteil von ca. 4 Prozent der Wohnungen halten. In börsennotierten Unternehmen führt das Management den Betrieb im Sinne der Anteilseigner*innen, deren vorrangiges – wenn nicht einziges – Interesse in der Steigerung des Aktienwerts liegt. Zu dieser Gruppe gehören bekannte Unternehmen wie Vonovia (mit aktuell ca. 11.000 Wohnungen in Hamburg), TAG-Immobilien (7.000 Wohnungen), Heimstaden (ehemals Akelius, ca. 3.500 Wohnungen) und die Adler-Gruppe, die in Hamburg insbesondere durch das brachliegende Holsten-Areal bekannt ist (RLS 2023: 17f.; siehe Bruns, Praxisgespräch in diesem Band). Zu den institutionellen Investoren zählen insbesondere Pensionskassen, deren Aktivitäten auf dem Immobilienmarkt zwar beträchtlich sind, aber öffentlich kaum wahrgenommen werden. Laut Correctiv (2018) stellen Versicherungen und Pensionskassen deutschlandweit die größte Käufergruppe auf dem Immobilienmarkt dar. In Hamburg investierten sie im Jahr 2017 die Summe von 435 Millionen Euro in Wohn- und Gewerbeimmobilien, davon 110 Millionen Euro für Wohnungen. Versicherungen und Pensionsfonds haben die Aufgabe, das bei ihnen eingelegte Geld vom Wert her zu erhalten bzw. zu vermehren. Ein zitierter Manager beziffert die Rendite, die in Immobilien angelegtes Geld abwerfen soll, auf mindestens drei bis vier Prozent (Correctiv 2018). Laut Selbstbeschreibung vertritt der BFW Nord Aktienfonds und Versicherungen als seine Mitglieder. An der wohnungspolitischen Diskussion in Hamburg beteiligten sich diese Unternehmen – mit Ausnahme der Vonovia, die Mitglied im VNW ist – nicht.

Die SAGA ist mit ihren rund 137.600 Wohnungen das deutschlandweit größte kommunale Wohnungsunternehmen, nimmt eine eigenständige Rolle im Bündnis für das Wohnen ein, ist gleichzeitig Mitglied im VNW und hält einen Anteil von etwas mehr als 14 Prozent der Wohnungen in Hamburg (SAGA 2021). Aus der Sicht des Senats ist die SAGA ein Garant für günstige Mieten und gute Wohnverhältnisse (Correctiv 2018). Seit mehreren Jahren strebt sie den Neubau von jährlich ca. 2.000 Wohneinheiten, vorrangig im geförderten Segment, an und trägt damit einen erheblichen Anteil zur Erfüllung der Neubauziele bei. Auch wenn die stadtpolitische Bedeutung der SAGA in der öffentlichen Debatte unumstritten ist, erfährt sie dennoch vielfach Kritik. Beim Recherchezentrum meldeten sich auffällig viele Menschen, die beklagten, dass die SAGA ihre Mieten kontinuierlich im Rahmen des möglichen erhöhe (Correctiv 2018). Im Kontext des stetig steigenden Mietenspiegels ergeben sich in der Summe Mietsteigerungen von teils über hundert Euro innerhalb weniger Jahre. Insgesamt betrachtet liegen die SAGA-Mieten im Kontext des Hamburger Wohnungsmarktes zwar eher im unteren Bereich, es wohnen

5 Der Focus-Immobilien Atlas listet jährlich die deutschlandweit angesehensten Makler- und Hausverwaltungsfirmen auf. Hamburg ist in dieser Übersicht die Region mit den traditionsreichsten Firmen: Wentzl Dr. als ältestes und seit dem Jahr 1820 tätiges Unternehmen sowie weitere acht Hausverwaltungen, die bis 1922 gegründet wurden und noch heute tätig sind (Focus 2023: 38f.). Correctiv beschreibt die Bedeutung der Hausverwaltungen auf dem Wohnungsmarkt als die der »Türsteher der Eigentümer« (2018).

aber auch viele Hamburger*innen mit einem niedrigen Einkommen in diesen Wohnungen, für die jede einzelne Mietererhöhung schmerzhaft ist (siehe Rinn in diesem Band). Im Jahr 2021 betrug die durchschnittliche Miete der frei finanzierten SAGA-Wohnungen 7,09 Euro/Quadratmeter. Ausgehend von 5,96 Euro im Jahr 2011 erhöhten sich die Mieten der nicht geförderten SAGA-Wohnungen innerhalb von zehn Jahren um fast 20 Prozent.[6] Im gleichen Zeitraum sank der Anteil der Sozialwohnungen am Gesamtbestand der SAGA von knapp 32 Prozent im Jahr 2011 (41.311 geförderte von 129.873 Wohnungen insgesamt) auf etwas mehr als 21 Prozent im Jahr 2021 (29.346 geförderte von 137.631 Wohnungen insgesamt; Metzger 2021: 176; SAGA 2021: 3). Eine in Hamburg vieldiskutierte Frage ist, ob und in welcher Summe die SAGA Gewinne an den Haushalt der Stadt abführen sollte. Ende 2022 wurde bekannt, dass die Planungen für die vier Jahre zwischen 2023 und 2026 dafür insgesamt 350 Millionen Euro vorsehen – eine Entscheidung, die von den beiden Mietervereinen mit dem Argument heftig kritisiert wurde, das Geld solle angesichts steigender Energiekosten lieber zur Stabilisierung der Mieten und nötiger Sanierungen verwendet werden (Betz 2022). Weitere häufig geäußerte Kritikpunkte an der SAGA sind das in den Jahren der CDU-Regierung installierte Privatisierungsprogramm, das bis heute in Form einzelner Wohnungsverkäufe fortgeführt wird, sowie die – in einem Fall im Jahr 2017 gerichtlich bestätigte – Diskriminierung Wohnungssuchender mit Migrationshintergrund (Metzger 2021: 177).

Die großen Hamburger Wohnungsgenossenschaften gelten dem Senat ebenso wie vielen Beobachter*innen als (weiterer) zentraler Garant günstiger und guter Wohnverhältnisse. Darüber hinaus sind Genossenschaften von ihrer Struktur her demokratisch verfasste Unternehmen, in denen eine Beteiligung der Mitglieder gesetzlich verankert und vorgesehen ist (Metzger 2021). Correctiv (2018) stellt einen ausgesprochen niedrigen Leidensdruck bei Genossenschaftsbewohner*innen fest, notiert als einzigen relevanten Kritikpunkt, dass es aufgrund einer hohen Nachfrage gegenwärtig kaum möglich ist, als neues Mitglied aufgenommen zu werden, und fasst die Wohnsituation als »Paradies mit Warteliste« zusammen. Die 30 großen Genossenschaften sind im Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e. V. zusammengeschlossen und verwalten gemeinsam einen Bestand von rund 135.000 Wohnungen, was einem Anteil von knapp 14 Prozent am Wohnungsbestand entspricht. Die durchschnittliche Nettokaltmiete betrug 7,03 Euro/Quadratmeter im Jahr 2021, der Anteil geförderter Wohnungen lag bei ca. 25 Prozent (RLS 2023: 18). Die Neubauleistung von ca. 4.000 Wohnungen im Zeitraum von 2011 bis 2021 hebt sich deutlich gegenüber Genossenschaften anderer deutscher Städte ab (RLS 2023: 18). Ebenso wie die SAGA orientieren sich die großen Genossenschaften jedoch am Mietenspiegel, erhöhen kontinuierlich ihre Wohnungsentgelte und erfahren dafür auch zunehmend Kritik von ihren Mitgliedern (siehe Prill in diesem Band). Die Praxis der Mitgliederbeteiligung ist in den meisten großen Genossenschaften auf das notwendige Minimum begrenzt und kritische Initiativen werden von den Vorständen marginalisiert (Metzger 2021: 197ff.). Darüber hinaus nehmen die großen Genossenschaften in öffentlich ausgetragenen Konflikten um die Wohnungspolitik häufig die Sprecherinnenrolle

---

6 Damit schwächte sich die Mieterhöhungsquote bei der SAGA im Vergleich zu den zehn Jahren davor ab. In beiden Zeiträumen lagen die Mieterhöhungen jedoch über der Steigerung der Lebenshaltungskosten (Metzger 2021: 176f.).

der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ein, was sich zuletzt besonders markant in der Ablehnung der Vergabe städtischer Grundstücke im Erbbaurecht zeigte (siehe Jeske in diesem Band). Die Genossenschaften und mit ihnen der VNW nehmen in den Auseinandersetzungen um die Wohnungspolitik in Hamburg daher eine doppelte Rolle ein: »Sie fördern die aktuelle immobilienwirtschaftliche Dynamik und gelten gleichzeitig als Garanten für bezahlbares Wohnen […]. Damit tragen sie dazu bei, ausgrenzende Marktprozesse und neoliberale Politiken zu legitimieren.« (Metzger 2021: 262)

Gibt es insofern in Hamburg aus Sicht der Mieter*innen überhaupt Vermieter*innen, die tatsächlich einen »guten Job« machen? Im Rahmen des durch den Wohnungsmarkt hergestellten sozialen Antagonismus können aus Sicht von Mieter*innen nur solche Vermieter*innen als »gut« angesehen werden, die die Preise der Wohnungen mit den Bedarfen und der Kaufkraft der Nachfrager*innen korrelieren (Metzger 2021: 28ff.). Menschen mit einem höheren Einkommen und/oder Vermögen können sich teurere Wohnungen leisten als Menschen mit wenig Geld. Die Geschäftstätigkeit von Vermieter*innen wird von verschiedenen Menschen daher unterschiedlich wahrgenommen. Vor dem Hintergrund, dass in Hamburg ca. 55 Prozent der Bewohner*innen unter die Einkommensgrenzen des ersten und zweiten Förderwegs des sozialen Wohnungsbaus fallen (Welt 2023), lässt sich jedoch kaum bestreiten, dass die Wohnungswirtschaft – insgesamt betrachtet – keinen durchwegs »guten Job« macht, insgesamt ein deutlicher Mangel an bezahlbarem Wohnraum besteht und die Wohnungssuche insbesondere für Menschen mit besonderen Marktzugangsschwierigkeiten teilweise traumatisch ist (siehe Kuschinski in diesem Band).

Es gibt lediglich eine relativ kleine Gruppe wohnungswirtschaftlicher Akteure, die Wohnen von ihrer Unternehmensphilosophie her als Teil der Daseinsvorsorge begreift und ihre Tätigkeit daher grundsätzlich an den Bedarfen der Wohnungssuchenden und nicht am Marktmöglichen orientiert: Gemeinwohlorientierte und/oder gemeinschaftliche Wohnungsunternehmen, die als eigene Gruppe neben der SAGA und den großen Genossenschaften abgegrenzt werden können und – im Hinblick auf die Analyse unterschiedlicher Geschäftspraktiken – auch differenziert werden sollten. Zu diesen Unternehmen gehören in Hamburg soziale Träger und Kirchengemeinden (soweit sie Wohnungsbau betreiben), die Behrens-Stiftung, das Bündnis der Wohnstifte und die große Anzahl kleiner Wohnungsgenossenschaften, Mietergenossenschaften und Wohnprojekte, die seit den 1980er Jahren entstanden sind (siehe Behne/Kniess/Richter und Menzl/Zimmer in diesem Band). Diese Unternehmen zeichnen sich dadurch aus, dass sie Überschüsse in Bestand oder Neubau investieren, Wohnraum entsprechend der tatsächlichen Kosten vermieten und konsequent auf staatliche Förderungen zurückgreifen, um bezahlbares Wohnen zu ermöglichen. Es ist insbesondere diese Gruppe, die – im Gegensatz zu den großen Genossenschaften – ein hohes Interesse an der Vergabe städtischer Grundstücke im Erbbaurecht hat, da sie auf den Zugang zu günstigem Bauland angewiesen ist und auch langfristige soziale Bindungen nicht als Problem, sondern als relevanten Zweck des Wohnungsbaus begreift (siehe Brandt, Praxisgespräch sowie Jeske in diesem Band). Der Bestand gemeinwohlorientierter Unternehmen ist zahlenmäßig nicht erfasst und beträgt schätzungsweise zwei bis drei Prozent des Hamburger

Wohnungsbestandes.[7] Gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen sind häufig Mitglieder im VNW, teilweise sind sie anderen (überregionalen) genossenschaftlichen Prüfungsverbänden zugeordnet und teilweise auch Mitglieder anderer Wohnungsverbände. Eine gemeinsame Interessensvertretung besteht in Hamburg bisher nicht, nur gelegentlich kommunizieren Akteure dieser Gruppe ihre Interessen der Öffentlichkeit wie beispielsweise in Form der Kampagne »#einfachwohnen«.

Fazit: Ambivalente Sprecherrollen und eine unsichere Zukunft – Gibt es Alternativen zur Marktorientierung?

Im Hamburger Bündnis für das Wohnen hat sich die Stadt mit der Wohnungswirtschaft in ihrer Rolle als Vermieter*innen und Bauherr*innen in einer Form des Public-Private-Partnership zusammengeschlossen (siehe Oßenbrügge in diesem Band). Das verbindende Interesse, welches das Bündnis seit über zehn Jahren zusammenhält, ist die Mobilisierung des Wohnungsneubaus und die Einflussnahme auf den öffentlichen Diskurs zur städtischen Wohnungsversorgung. Im Hinblick auf die öffentliche Meinungsbildung kommt dem VNW innerhalb des Bündnisses eine zentrale Rolle zu. Als Verband der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft vertritt er – von der börsennotierten Vonovia über die am Mietenspiegel orientierte SAGA und die großen Genossenschaften bis hin zu gemeinwohlorientierten Trägern – ein breites Feld verschiedener Unternehmensformen. Als »Verband der Vermieter mit Werten« kommt ihm eine hohe Glaubwürdigkeit zu, während er inhaltlich als Sprachrohr der Interessen der gewinnorientierten Wohnungsunternehmen auftritt. Dass der VNW diese ambivalente Sprecherrolle (weitgehend) unangefochten einnehmen kann, liegt insbesondere daran, dass der SAGA und den großen Hamburger Genossenschaften ein ausgesprochen guter Ruf vorauseilt (Metzger 2021). Es liegt aber auch daran, dass die gemeinwohlorientierten Akteure der Hamburger Wohnungsversorgung wie Stiftungen, soziale Träger, Kirchen und selbstverwaltete Unternehmen keine eigenständige Interessensvertretung haben, sondern den VNW für sich mitsprechen lassen, selbst wenn sich dieser – wie aktuell in der Debatte um das Erbbaurecht – gegen die eigenen Interessen einsetzt.

Die aktuellen Auseinandersetzungen um die Hamburger Wohnungspolitik zeigen jedoch, dass das Bündnis für das Wohnen mit einer zunehmenden Kritik vonseiten der Zivilgesellschaft konfrontiert ist, da zentrale Probleme der Wohnungsversorgung wie

---

7 Dies entspricht ca. 20.000 bis 30.000 Wohnungen. Annäherungen an diese Zahl bieten die Wohnungsbestände der Mietergenossenschaften Falkenried und Gartenstadt Farmsen (zusammen ca. 3.000 Wohnungen), die von gemeinschaftlichen Wohnprojekten bzw. Baugruppen seit den 1980er Jahren errichteten mehr als 2.000 Wohnungen und die mehr als 5.000 Wohnungen der im Hamburger Bündnis zusammengeschlossenen Wohnstifte. Das staatliche Unternehmen Fördern & Wohnen hat über 1.000 Mietwohnungen im Bestand und verfügt über weitere ca. 30.000 Plätze in Unterkünften (die aufgrund ihrer Ausrichtung auf temporäre Nutzung eher nicht zum gemeinwohlorientierten Wohnungsbestand hinzuzuzählen sind). Eine (wissenschaftliche) Erfassung gemeinwohlorientierter und gemeinschaftlicher Wohnungsbestände in quantitativer und qualitativer Hinsicht steht in Hamburg bisher aus.

steigende Mieten und ein abschmelzender Sozialwohnungsbestand trotz der ergriffenen Maßnahmen und Instrumente weiterhin bestehen. Die Reaktionen auf die beiden Volksinitiativen »Keine Profite mit Boden und Miete« sowie »Hamburg enteignet« machen deutlich, dass der Handlungsspielraum der Bündniskoalition gegenüber dieser Kritik begrenzt ist: Eine spürbare Einschränkung der Gewinne aus dem Geschäft mit dem Wohnen wollen die Verbände der Wohnungswirtschaft (bisher) nicht mittragen. Sollte der Druck aus der Zivilgesellschaft weiterhin zunehmen, ist es durchaus möglich, dass das Bündnis daran zerbricht.

Die kontinuierlich steigenden Miet- und Wohnungspreise, die aktuelle Krise auf den Kapital- und Baumärkten (»Zinswende«) und die Herausforderungen einer klimagerechten Erneuerung des Wohnungsbestandes machen darüber hinaus deutlich, dass die Wohnungs- und Immobilienbranche vor einem Umbruch steht. So deuten beispielsweise Berichte über die Situation börsennotierter Unternehmen darauf hin, dass deren finanzmarktgetriebenes Geschäftsmodell im Kontext steigender Zinsen nicht wie bisher weiterbetrieben werden kann. Der Konzern Vonovia – so die Prognose einiger Beobachter*innen – könnte unter sinkenden Aktienwerten zusammenbrechen, was eine Intervention der öffentlichen Hand erforderlich machen würde (Iser 2023). Eine solche Entwicklung würde das Ansinnen einer Enteignung der Wohnungsbestände gar nicht mehr abwegig erscheinen lassen: Möglicherweise sind gerade diese Unternehmen in naher Zukunft einer Übergabe ihrer Bestände an staatliche oder selbstverwaltete Wohnungsunternehmen nicht mehr grundsätzlich abgeneigt.

Es stellt sich die Frage, ob diese Umbruchszeit möglicherweise positiv für eine Neuaufstellung der kooperativen Wohnungspolitik in Hamburg genutzt werden könnte. Die Ansätze einer Intensivierung der Vergabe städtischer Grundstücke in Erbpacht und die seit Anfang 2023 gewährte Vollfinanzierung zu günstigen Zinssätzen im geförderten Wohnungsbau (siehe Siebeck, Praxisgespräch in diesem Band) deuten darauf hin, dass die Stadt – ohne dies bisher explizit so auszusprechen – einen größeren Bedarf an Aktivitäten gemeinwohlorientierter Wohnungsmarktakteure sieht als bisher. Dies könnte zum Anlass genommen werden, sich im Rahmen der Möglichkeiten eines Bundeslandes für die Einführung einer (neuen) Wohnungsgemeinnützigkeit einzusetzen, die unternehmerische Aktivitäten zur Bereitstellung langfristig bezahlbaren Wohnraums unterstützt. Zum anderen könnte es zum Anlass genommen werden, die Akteure gemeinwohlorientierten Wohnungsbaus und ihre Interessen stärker in die Bündnispolitik zu integrieren – was zur Voraussetzung hätte, dass diese Fraktion der Wohnungswirtschaft eine eigenständige Sprecherrolle einnimmt. Des Weiteren könnte die Stadt den Mietervereinen eine vollwertige Teilnahme als gleichberechtigte Partnerinnen anbieten, um die Interessen der Nachfrageseite stärker zu berücksichtigen. Beide Veränderungen könnten dem Bündnis für das Wohnen möglicherweise die Erneuerung verschaffen, die nötig ist, um den weiterhin bestehenden sozialen und ökologischen Herausforderungen der Wohnungsfrage zu begegnen.

Literatur

Belina, Bernd (2017): Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung. In: Barbara Schönig/Justin Kadi/Sebastian Schipper (Hg.), Wohnraum für alle? Bielefeld: transcript, 31–45.

Betz, Franziska (2022): Geldsegen von den Mietern der Stadt. taz, 7.10.2022. https://taz.de/Stadtentwicklung-in-Hamburg/!5886239/ (letzter Zugriff am 20.5.2023).

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2011): Plenarprotokoll 20/2. 2. Sitzung der Bürgerschaft der 20. Wahlperiode. Regierungserklärung Erster Bürgermeister. Hamburg.

BFW Nord – Bundesverband Freier Wohnungsunternehmen Nord (o.J.): Verwurzelt im Nord. Vernetzt im Bund. https://www.bfw-nord.de/ueber-uns/ (letzter Zugriff am 29.4.2023).

Brandt, Katrin/Metzger, Joscha (2022): #Nachhaltigkeit und Bauen – oder: wie geht »richtig« bauen heute? In: FreiHaus 26, 5–7. https://stattbau-hamburg.de/neue-ausgabe-der-freihaus-zeitung-veroeffentlicht/ (letzter Zugriff am 19.5.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2023): Umsetzungsorientierte Machbarkeitsstudie. Zur Erreichung der Klimaschutzziele im Bereich der Wohngebäude in Hamburg. Hamburg.

Correctiv (2018): Wem gehört Hamburg? https://correctiv.org/top-stories/2018/11/23/wem-gehoert-hamburg/ (letzter Zugriff am 20.5.2023).

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2021a): Bündnis für das Wohnen in Hamburg. Zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den Verbänden der Wohnungswirtschaft über Wohnungsneubau, Stadtentwicklung, Bodenpolitik und Infrastruktur, Baurecht, Klimaschutz, Wohnraum für vordringlich Wohnungssuchende, Baukultur und Erhalt von Backsteinfassaden in Hamburg für die 22. Legislaturperiode. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2021b): Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau. Fortschreibung der Vereinbarung zwischen Senat und Bezirken zum Wohnungsneubau. Hamburg.

Focus (2023): Der Immobilien-Atlas. Beilage zum Magazin 16/2023. München.

GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2023): Immobilienmarktbericht Hamburg 2023. Hamburg.

Grundeigentümerverband (o.J.): Unser Wissen für ihre Immobilie. https://www.grundeigentuemerverband.de/index.php (letzter Zugriff am 29.4.2023).

HA – Hamburger Abendblatt (2023): Hitzige Erbpachtzins-Debatte – und Dressel überrascht, 22.2.2023. https://www.abendblatt.de/hamburg/article237729487/hamburg-wohnungsbau-erbpachtzins-hitzige-debatte-handelskammer-wohnungswirtschaft-vnw-breitner-dressel-erpressung-volksinitiativen.html (letzter Zugriff am 20.5.2023).

Hoffmann, Jürgen (2022): Hamburgs »Bündnis für das Wohnen«: Was Berlin von der Hansestadt lernen könnte. Tagesspiegel, 19.2.2022. https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/was-berlin-von-der-hansestadt-lernen-konnte-8018362.html (letzter Zugriff am 21.4.2023).

Iser, Jurik Caspar (2023): Schrumpfen auf Kosten der Mieter. Zeit Online, 13.6.2023. https://www.zeit.de/wirtschaft/2023-06/vonovia-immobilienkonzern-wohnungen-verkauf-schulden (letzter Zugriff am 20.6.2023).

IVD – Immobilienverband Deutschland Nord (o.J.): Immobilienverband IVD Nord. https://nord.ivd.net/ (letzter Zugriff am 29.4.2023).

Knödler, Gernot (2022): Bauen, bauen, bauen. Bündnis für Wohnen in Hamburg. taz, 5.3.2022. https://taz.de/Buendnis-fuer-Wohnen-in-Hamburg/!5838225/ (letzter Zugriff am 10.5.2023).

Metzger, Joscha (2021): Genossenschaften und die Wohnungsfrage. Konflikte im Feld der Sozialen Wohnungswirtschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Rosa-Luxemburg-Stiftung (2023): Wem gehört die Stadt? Teil 2. Eigentümergruppen und ihre Geschäftspraktiken in sechs deutschen Städten. Studien 1/2023. Berlin.

SAGA (2021): Verantwortung für Hamburg. Konzern-Geschäftsbericht 2021. Hamburg.

Statistikamt Nord (2016): Metropolregion Hamburg. Endgültige Ergebnisse des Zensus vom 9. Mai 2011. Hamburg.

Twickel, Christoph/Drieschner, Frank (2023): Wir werden niemanden enteignen, der einen guten Job macht. Zeit Online, 18.5.2023. https://www.zeit.de/hamburg/2023-05/hamburg-enteignung-wohnungsnot-baukosten-karen-pein (letzter Zugriff am 19.5.2023).

VNW – Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen Nord (o.J.): Verband der Vermieter mit Werten. https://www.vnw.de/ (letzter Zugriff am 29.4.2023).

VNW – Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen (2023): Ideologische Scheuklappen. Pressemitteilung vom 13.3.2023 zur Initiative »Hamburg enteignet!«. https://www.vnw.de/presse/presseinformationen/detail/ideologische-scheuklappen/ (letzter Zugriff am 19.5.2023).

Volksinitiative Hamburg enteignet (o.J.): Initiative zur Enteignung der großen, profitorientierten Wohnungsunternehmen in Hamburg. https://hamburg-enteignet.de/de/ (letzter Zugriff am 10.5.2023).

Volksinitiative Keine Profite mit Boden und Miete (o.J.): Keine Profite mit Boden und Miete. https://keineprofitemitbodenundmiete.de/ (letzter Zugriff am 10.5.2023).

WBG HH – Wohnungsbaugenossenschaften Hamburg (2019): Offener Brief zur Grundstücksvergabe im Erbbaurecht. https://wohnungsbaugenossenschaften-hh.de/2019/03/04/offener-brief-erbbaurecht/ (letzter Zugriff am 29.3.2023).

Welt (2023): Mehr Haushalte können auf geförderte Wohnungen hoffen, 21.3.2023. https://www.welt.de/regionales/hamburg/article244408276/Einkommensgrenzen-Mehr-Haushalte-koennen-auf-gefoerderte-Wohnungen-hoffen.html (letzter Zugriff am 20.5.2023).

Will, Sandra (2019): Ist der Hamburger Wohnungsmarkt doch intakt? Welt, 29.10.2019. https://www.welt.de/regionales/hamburg/article202676278/Neue-Studie-Ist-der-Hamburger-Wohnungsmarkt-doch-intakt.html (letzter Zugriff am 20.5.2023).

Wölfle, Marco (2019): Dritte Marktanalyse des Hamburger Wohnungsmarktes. Im Auftrag der Verbände der Hamburger Wohnungswirtschaft. CRES Discussion Paper Nr. 26. Freiburg: Center for Real Estate Studies.

Zuschlag, André (2022): Hanseatische Enteignung. Berlin als Vorbild. taz, 15.9.2022. https://taz.de/Berlin-als-Vorbild/!5877683/ (letzter Zugriff am 10.5.2023).

7. Wohnungsbau in Hamburg zwischen Innen- und Außenentwicklung

Mehr »Stadt in der Stadt« oder mehr »Stadt an neuen Orten«?

Thomas Pohl und Sophia Wichmann

Einleitung

Der aktuellen Wohnungsfrage begegnet die Hamburger Wohnungspolitik im Wesentlichen mit einer Neubaustrategie. Durch die Erhöhung des Angebotes sollen Marktentlastungseffekte befördert werden (Schlagwort »Bauen, Bauen, Bauen«). In den vergangenen Jahren ist vor allem in zentralen und funktionsgemischten Lagen eine hochdynamische Immobilienpreisentwicklung zu erkennen, was auf eine hohe Nachfrage insbesondere nach innenstadtnahem Wohnraum schließen lässt (LBS 2022).

Um einer weiteren Steigerung der Mietkosten politisch zu begegnen, wurde bereits im Jahr 2011 zwischen den zuständigen Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH), den sieben Hamburger Bezirken, den wohnungswirtschaftlichen Verbänden sowie dem kommunalen Wohnungsunternehmen SAGA das »Bündnis für das Wohnen in Hamburg« geschlossen (siehe Metzger in diesem Band). Ziel dieses Bündnisses ist es, den Herausforderungen der »neuen Wohnungsfrage« durch Neubau neoklassisch zu begegnen. Mittels einer Erhöhung des Wohnungsangebotes soll die Preisentwicklung insbesondere im Segment des frei finanzierten Mietwohnungsmarktes abgebremst werden. Zunächst wurde im Bündnis eine Zielgröße von jährlich 6.000 neuen Wohneinheiten vereinbart. Mit Beginn der 21. Legislaturperiode 2016 wurde diese Vorgabe auf 10.000 Wohneinheiten erhöht. Wenngleich die selbst gesetzte Zielmarke im Jahr 2021 nicht erreicht wurde und auch für 2022 ein Verfehlen der angestrebten Zahl neu gebauter Wohnungen absehbar ist, ist die strategische Ausrichtung der Wohnungspolitik Hamburgs auf den Neubau konzentriert.

Das Bekenntnis zur Notwendigkeit des Wohnungsneubaus erfordert indes eine Antwort auf die Frage, *wo* innerhalb des durch die administrativen Grenzen der Freien und Hansestadt Hamburg limitierten Gebietes neue Wohnungen gebaut werden. Gegenwärtig werden seitens der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) zwei unterschiedliche Strategien der Standortallokation für den Wohnungsbau parallel verfolgt: Das 2013 ins Leben gerufene Programm »Mehr Stadt in der Stadt« hat zum Ziel,

durch eine (Nach-)Verdichtung untergenutzte Flächenpotenziale in integrierten Lagen zu mobilisieren. Im Fokus steht dabei das Leitbild einer »kompakteren und vielfältigeren Stadt« (BSW 2013: 3), was als Bekenntnis zur Innenentwicklung verstanden werden kann.

Diese konzeptionelle Ausrichtung der Stadtentwicklung wurde ab dem Jahr 2015 um ein Stadterweiterungsprogramm ergänzt (»Mehr Stadt an neuen Orten«), in dem die Entwicklung neuer Wohnquartiere in der Äußeren Stadt als Ziel benannt wird (BSW 2019: 14). Wenngleich auch im Programm »Mehr Stadt an neuen Orten« die in den Blick genommenen Flächen innerhalb der administrativen Grenzen der FHH liegen, lässt sich diese Neujustierung als Bekenntnis zur Notwendigkeit einer Außenentwicklung auf bislang unversiegelten Flächen deuten.

Mit unserem Beitrag verfolgen wir das Ziel, zu überprüfen, ob eine Verschiebung der programmatischen Ausrichtung des Wohnungsbaus in Hamburg im Sinne einer Abkehr von »Mehr Stadt in der Stadt« (Innenentwicklung) und damit eine verstärkte Orientierung an »Mehr Stadt an neuen Orten« (Außenentwicklung) stattfindet. Im zweiten Abschnitt des Beitrags nehmen wir zunächst eine räumliche Abgrenzung von »Innerer« und »Äußerer Stadt« vor. Dabei arbeiten wir heraus, dass der Entwicklungskorridor des Stadtentwicklungsprogramms »Sprung über die Elbe« (im Wesentlichen die Stadtteile Wilhelmsburg und Veddel) aufgrund seiner Lage gesondert betrachtet werden sollte. Im dritten Teil analysieren wir, ob sich ausgehend vom gegenwärtigen Planungsstand in den kommenden Jahren eine Verlagerung des Schwerpunktes der Wohnungsbautätigkeit in Richtung der Äußeren Stadt abzeichnet. Hierzu vergleichen wir die von der BSW ausgewiesenen Wohnflächenpotenziale für den Zeitraum 2022 bis 2026 hinsichtlich ihrer Lage im Stadtraum mit den Baufertigstellungen des Jahres 2013 – also zu einem Zeitpunkt vor der Ausrufung des Programms »Mehr Stadt an neuen Orten«. Für die Ex-ante-Analyse 2022 bis 2026 konnte ein mehrjähriger Betrachtungszeitraum anstelle eines einzelnen Stichjahres gewählt werden. Durch die breitere Datenbasis über mehrere Jahre werden Zufallseffekte ausgemittelt, die sich aus den Baufertigstellungen einzelner Großprojekte ergeben können. Für die retrospektive Analyse ist dies hingegen nicht möglich, da seitens der Stadt ausschließlich für das Stichjahr 2013 auf die Stadtteile bezogene Angaben zur Wohnungsbautätigkeit vorliegen. Im vierten Teil diskutieren wir die Herausforderungen, die mit der beobachteten baulichen Entwicklung der Stadt verbunden sind.

Raumabgrenzung

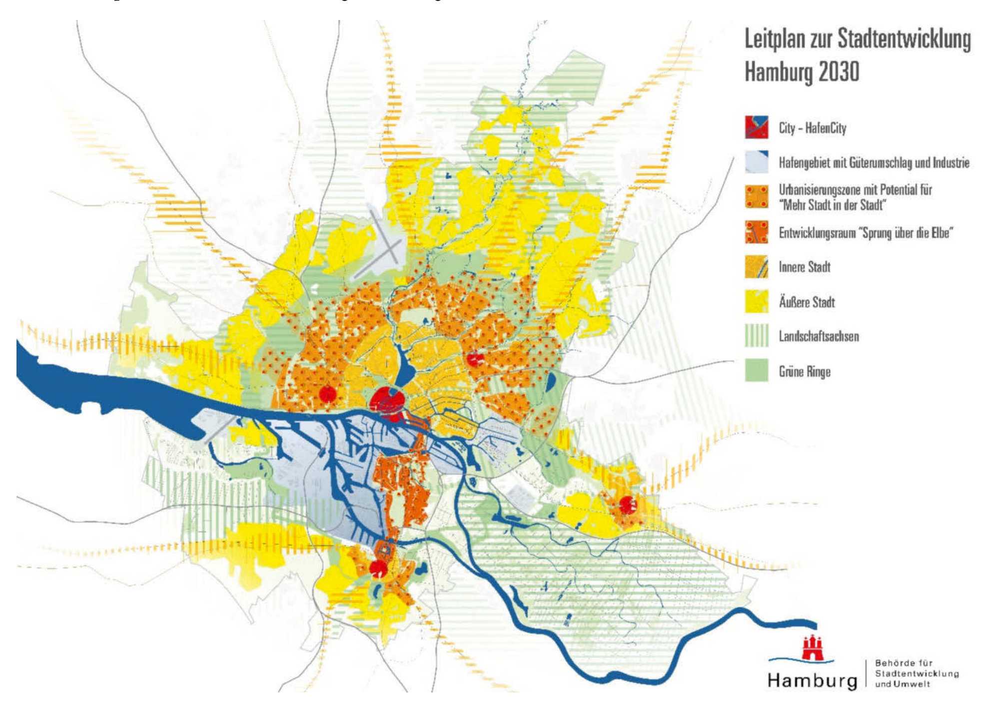
Wie alle Großstädte weist auch Hamburg bezogen auf die bauliche Verdichtung sowie die funktionale Dichte eine innere Heterogenität auf. Voraussetzung für eine Bewertung neuer Wohnungsbauprojekte hinsichtlich ihrer Lage ist eine Zuordnung der Stadtteile zur »Inneren« bzw. »Äußeren Stadt«, die wir im Folgenden vornehmen. Differenzierte Betrachtungen der Stadtentwicklung Hamburgs in der Inneren bzw. der Äußeren Stadt wurden verschiedentlich durchgeführt (z.B. Möller 1985: 125ff.), wobei die ausgewiesenen Raumabgrenzungen von der jeweiligen Zielstellung bzw. der zugrundeliegenden Konzeption abhängen.

Für unsere Fragestellung bieten sich zwei Ansätze zur Unterscheidung von Stadtteilen der Inneren bzw. Äußeren Stadt besonders an: Zum einen der »Leitplan zur Stadtentwicklung Hamburgs 2030«, der die Idealvorstellungen der »Schwerpunkte der städtebaulichen Entwicklung in Hamburg« innerhalb der Stadt visualisiert (BSW 2019), zum anderen die Untersuchung von Matthes (2016), die ausgehend vom Verkehrsaufwand der Wohnbevölkerung eine Zonierung von Innerer bzw. Äußerer Stadt ermöglicht.

Abbildung 1 zeigt die städtebaulichen Strukturen, wie sie die BSW 2019 in ihrer Broschüre »Hamburger Projekte der Stadtentwicklung 2015–2030« projektiert (BSW 2019: 11). Die Grenze zwischen der Inneren und der Äußeren Stadt wird durch den (zweiten) »Grünen Ring« markiert. Als »Innere Stadt« werden die an die City anschließenden, hoch verdichteten und funktional gemischten Altbauquartiere typisiert. Der Zwischenraum bis zum »Grünen Ring« wird als »Urbanisierungszone mit Potenzial ›Mehr Stadt in der Stadt‹« ausgewiesen. Jenseits dieses »Grünen Rings« liegt die Zone, die als »Äußere Stadt« bezeichnet wird. Diese weist im Vergleich zur »Inneren Stadt« (inkl. der angrenzenden Urbanisierungszone) eine geringere bauliche Dichte sowie eine deutlich stärkere funktionsräumliche Differenzierung auf.

Das Ziel des auf Innenentwicklung ausgerichteten Programms »Mehr Stadt in der Stadt« ist, das Bevölkerungswachstum Hamburgs vorrangig in die Bestandsquartiere zu lenken und durch Nachverdichtung die »Urbanität« dieser Quartiere zu erhöhen (BSW 2019: 10). Hierdurch sollen die zum Großteil bereits versiegelten Areale innerhalb des baulich weitgehend geschlossenen Stadtkörpers ohne weitere Inanspruchnahme vormals unversiegelter Flächen qualifiziert werden. Das größte Entwicklungspotenzial für die Nachverdichtungsstrategie wird in der »Urbanisierungszone« gesehen, »die sich ringförmig um die Innere Stadt legt« (BSW 2019: 10). Neben einer derartigen Nachverdichtung durch das Schließen von Baulücken sind aus Perspektive einer auf Innenentwicklung ausgerichteten Stadtplanung vor allem Konversionsflächen (etwa ehemalige Industrie- und Gewerbestandorte sowie Bahnareale) in den Blick zu nehmen, die in der Urbanisierungszone liegen. Ein idealtypisches Beispiel für eine solche Innenentwicklung ist das Projekt »Mitte Altona« (siehe Vogelpohl/Haferburg/Pohl in diesem Band).

Abb. 1: Leitplan zur Stadtentwicklung Hamburg 2030.



Quelle: BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen.

Großprojekte wie die Gartenstadt Öjendorf, die Fischbeker Reethen oder der geplante neue Stadtteil Oberbillwerder stehen hingegen für die programmatische Ausrichtung »Mehr Stadt an neuen Orten« (BSW 2019: 14). Diese Projekte liegen außerhalb des »Grünen Rings« und werden auf zuvor unversiegelten Flächen neu erschlossen.

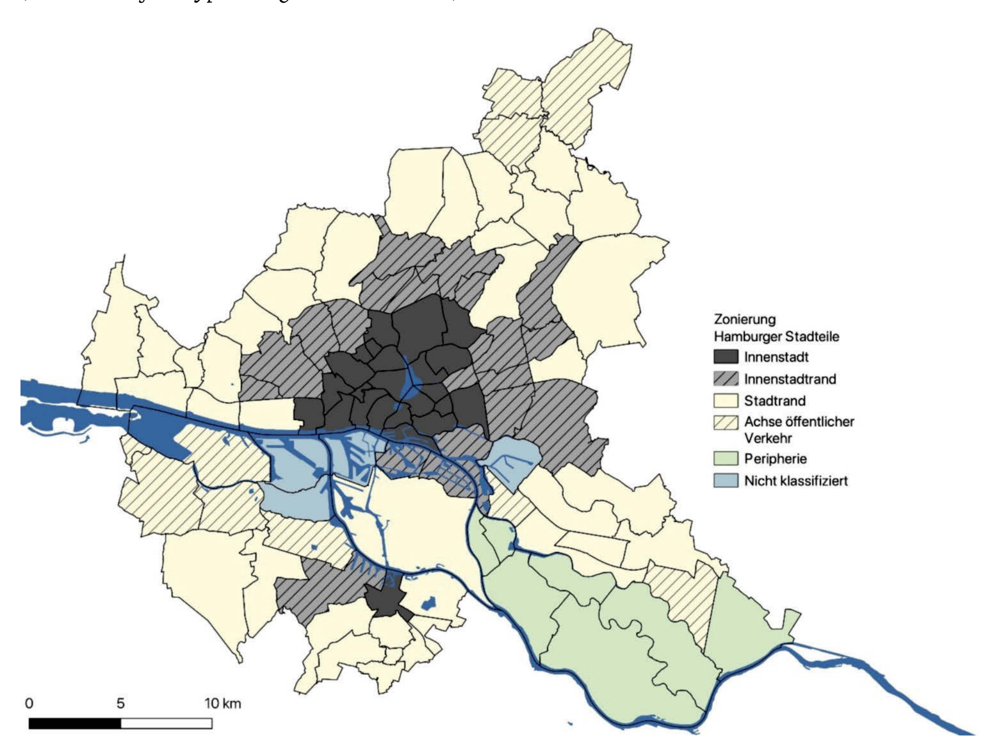
Neben der Unterscheidung von Innen- und Außenentwicklung wird in Abbildung 1 zusätzlich der »Entwicklungsraum ›Sprung über die Elbe‹« ausgewiesen. Mit diesem stadtentwicklungspolitischen Ziel, das bereits 2003 formuliert und im Rahmen der Internationalen Bauausstellung Hamburg IBA 2006–2013 unterstützt wurde, soll der Korridor zwischen der City sowie dem innerstädtischen Subzentrum Harburg in Wert gesetzt werden, was zukünftig verstärkt mit dem Bau neuer Wohnquartiere in dieser Entwicklungsachse einhergehen soll.

Eine weitere derzeit diskutierte Strategie zur baulichen Nachverdichtung Hamburgs ist die Planung zur Qualifizierung der Magistralen (FHH 2018). Unter Magistralen werden mehrspurige Straßen verstanden, die radial vom Zentrum zum Stadtrand verlaufen und als Erbe der »autogerechten Stadt« gelten können. Ebenfalls als Magistrale wird der Ring 2 bezeichnet – eine Umfahrung des Stadtzentrums, die in einem Halbkreis um die Stadtteile der Inneren Stadt herum verläuft. Im »Leitplan zur Stadtentwicklung Hamburg 2030« wird das Magistralenprogramm allerdings nicht gesondert kartografisch ausgewiesen, sondern allenfalls durch die Darstellung radialer Entwicklungsach-

sen angedeutet, die als Fortschreibung des inzwischen über hundert Jahre alten Achsenkonzepts von Fritz Schumacher gelesen werden können.[1]

Während die von der BSW vorgenommene räumliche Differenzierung Hamburgs eher deduktiv und mit Blick auf die angestrebte städtebauliche Entwicklung vorgenommen wurde, basiert die Zonierung von Matthes (2016) auf einer Modellierung von Verkehrsbewegungen in Abhängigkeit verschiedener Wohnlagen (Abb. 2).

Abb. 2: Regionalisierung von Stadtteilen der Inneren bzw. Äußeren Stadt, eigene Darstellung (basierend auf der Typisierung von Matthes 2016).



Ausgangspunkt für die von Matthes vorgenommene Raumtypisierung ist die Möglichkeit zu einer verkehrssparsamen Alltagsorganisation in unterschiedlichen Wohnlagen. Da der Verkehrsaufwand mit zunehmender Distanz zwischen Wohnort und Zentrum zunimmt, ist die Erreichbarkeit relevanter Funktionen von großer Bedeutung. Die Ausweisung verschiedener Zonen erfolgt auf Basis verschiedener verkehrswissenschaftlicher Indikatoren. Betrachtet werden etwa die Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln und Fahrrad zum nächsten lokalen Zentrum, die Erreichbarkeit des Arbeitsplat-

1 Das in den 1920er Jahren vom damaligen Hamburger Oberbaudirektor Fritz Schumacher entwickelte Achsenkonzept sah eine strahlenförmige Entwicklung der Stadt entlang von Siedlungsachsen vor. Die Achsenzwischenräume waren Grün- und Freiflächen vorbehalten. Die grundsätzliche Ausrichtung dieser Stadtentwicklung ist auch in den folgenden Dekaden beibehalten worden (Kellermann 2003).

zes sowie die Arbeitsplatzdichte. Der Algorithmus zur Abgrenzung der Raumkategorien berücksichtigt außerdem die Möglichkeiten einer fußläufigen Erreichbarkeit nahräumlicher Versorgung sowie die Siedlungsdichte (Matthes 2016: 373).

Der Analyse von Matthes folgend liegen die verkehrssparsamsten Wohnstandorte in den Stadtteilen, die der Innenstadt sowie dem Innenstadtrand zugeordnet werden können. Hier sind die relevanten Infrastrukturen gut erreichbar und die ÖPNV-Versorgungsdichte hoch. Bedingt durch die große bauliche Dichte sind die Stellflächen für Pkw im öffentlichen Raum in der Regel knapp. Die Verkehrsträger des Umweltverbundes sind oftmals die komfortablere Alternative gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV).

Der Stadtrand sowie die Peripherie weisen gegenüber der Inneren Stadt eine geringere bauliche sowie funktionale Dichte auf. Zumeist fehlen hier Restriktionen der Pkw-Nutzung wie etwa Parkraumbewirtschaftung (Bewohnerparkzonen). Das Wohnen am Stadtrand lässt zwar grundsätzlich noch eine autoarme Alltagsmobilität – insbesondere in Verbindung mit Fahrradnutzung – zu, allerdings wird die Automobilität in aller Regel nicht reglementiert.[2] Stadtteile, die aufgrund ihrer Lage dem Stadtrand oder der Peripherie zugerechnet werden können, die aber durch den Öffentlichen Verkehr besonders gut angebunden sind (etwa weil dort Haltepunkte des schienengebundenen Fernverkehrs liegen), bezeichnet Matthes als »Achse öffentlicher Verkehr«.

Innenstadt und Innenstadtrand einerseits sowie Stadtrand und Peripherie andererseits unterscheiden sich in der von Matthes vorgenommenen Zonierung vor allem auf Basis des Verkehrsaufwands, der in verschiedenen Wohnlagen Hamburgs für die Alltagsorganisation geleistet werden muss. Von wenigen Stadtteilen abgesehen ist in Abbildung 2 eine weitgehende räumliche Übereinstimmung der drei Zonen »Innenstadt«, »Innenstadtrand« sowie »Äußere Stadt« mit der Zonierung der Schwerpunkträume in »Innere Stadt (inkl. City-Hafencity)«, »Urbanisierungszone mit Potenzial ›Mehr Stadt in der Stadt‹« sowie »Äußere Stadt« durch die BSW (Abb. 1) feststellbar. Allerdings wird im Ansatz der BSW dem »Entwicklungsraum ›Sprung über die Elbe‹« – im Wesentlichen also den Stadtteilen Wilhelmsburg, Veddel und Kleiner Grasbrook (Abb. 2) – eine Sonderrolle zugewiesen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die administrativen Stadtteilgrenzen für die vorgenommene Regionalisierung der BSW (2019) keine Rolle spielen (Abb. 1).

Da wir im Folgenden überprüfen wollen, ob ein Neubauvorhaben als Innen- bzw. Außenentwicklung angesprochen werden kann, nehmen wir anlehnend an Matthes eine diskrete Zuweisung von Stadtteilen zu unseren Raumkategorien vor. Aufgrund der nur geringfügigen Unterschiede der Kategorien »Innenstadt« und »Innenstadtrand« fassen wir diese beiden Raumtypen zur »Inneren Stadt« zusammen. Die Raumtypen »Stadtrand«, »Peripherie« sowie »Achse öffentlicher Verkehr« stehen demgegenüber für die »Äußere Stadt«.

Eine Sonderstellung haben die Stadtteile zwischen der Hamburger City und dem innerstädtischen Subzentrum Harburg, die seitens der BSW (2019) als »Entwicklungsraum ›Sprung über die Elbe‹« bezeichnet werden. Konkret handelt es sich dabei um die

---

2 Eine Ausnahme bildet etwa die Anwohnerparkzone in Nähe des Flughafens (der in der Äußeren Stadt liegt).

Stadtteile Wilhelmsburg, Veddel und Kleiner Grasbrook. In der von Matthes (2016) vorgenommenen Zonierung wird der Stadtteil Wilhelmsburg der Kategorie »Stadtrand« (und damit der Äußeren Stadt) zugerechnet, was ausgehend vom Verkehrsaufwand begründbar ist, vor dem Hintergrund der Lage zwischen der City sowie dem innerstädtischen Subzentrum Harburg, aber raumstrukturell nicht als treffende Typisierung erscheint. Veddel und Kleiner Grasbrook rechnet Matthes hingegen zum Innenstadtrand, was angesichts der recht isolierten Insellage sowie der in diesen beiden Stadtteilen heute noch stark vorhandenen Prägung durch Hafenwirtschaft und Gewerbeflächen verwundert (Abb. 1).

Daher haben wir uns dazu entschieden, in unserer Analyse nicht lediglich dichotom zwischen Innenentwicklung (Innere Stadt sowie Innenstadtrand bzw. Urbanisierungszone »Mehr Stadt in der Stadt«) und Außenentwicklung (Stadtrand bzw. Äußere Stadt) zu unterscheiden, sondern zusätzlich die von der BSW (2019) vorgenommene Zonierung »Sprung über die Elbe« zu übernehmen und die wohnungsbaulichen Entwicklungen in den Stadtteilen Wilhelmsburg, Veddel sowie Kleiner Grasbrook gesondert zu betrachten (Tab. 1).

Neben diesen drei für den Wohnungsbau relevanten Teilen der Stadt sind einige wenige Stadtteile Hamburgs fast ausschließlich durch Hafen und Gewerbestandorte geprägt. Diese Areale werden von der BSW (2019) als »Hafengebiet und Güterumschlag« typisiert. Diese Stadtteile werden bei Matthes (2016) nicht klassifiziert und auch in unserer Analyse nicht weiter berücksichtigt.

Tab. 1: Raumaggregate für die Analyse, eigene Darstellung.

BSW 2019	Matthes 2016	Eigene Zonierung	Zuordnung der Stadtteile
Innere Stadt (inkl. City-HafenCity)	Innenstadt	Innere Stadt	
Urbanisierungszone mit Potenzial »Mehr Stadt in der Stadt«	Innenstadtrand		
Entwicklungsraum »Sprung über die Elbe«	Innenstadtrand (Veddel, Kl. Grasbrook)	»Sprung über die Elbe«	
	Stadtrand (Wilhelmsburg)		

<table>
<tr><td rowspan="3">Äußere Stadt</td><td>Stadtrand</td><td rowspan="3">Äußere Stadt</td><td rowspan="3"></td></tr>
<tr><td>Peripherie</td></tr>
<tr><td>Achse öff. Verkehr</td></tr>
<tr><td>Hafengebiet mit Güterumschlag</td><td>Nicht klassifiziert</td><td>Hafen und Gewerbe (für Wohnungsbau nicht relevant)</td><td></td></tr>
</table>

Analyse der Hamburger Wohnraumentwicklung

Um zu prüfen, ob eine Ablösung der auf Nachverdichtung ausgerichteten Wohnungsbaupolitik (»Mehr Stadt in der Stadt«) durch eine auf Außenentwicklung konzentrierte Schwerpunktsetzung (»Mehr Stadt an neuen Orten«) zu erkennen ist, vergleichen wir im Folgenden die räumliche Lage der Baufertigstellungen von Wohneinheiten des Jahres 2013 mit den geplanten Wohnungsbauvorhaben der Jahre 2022 bis 2026.

Das Stichjahr 2013 wurde nicht zuletzt auch aus forschungspragmatischen Gründen gewählt: Im Geoportal der Stadt Hamburg sind die Baufertigstellungen von 2013 als öffentlich abrufbarer Geodatensatz zugänglich, der in ein Geo-Informationssystem (GIS) integriert werden kann. Anschließend kann eine räumliche Analyse der errichteten Wohneinheiten in Bezug auf unsere zuvor vorgenommene Zonierung erfolgen. Für andere Jahre als das Jahr 2013 ist diese Datenbasis nicht verfügbar. Die Auswahl des Referenzjahrs ist aber auch inhaltlich sinnvoll: Sie markiert das Muster baulicher Aktivitäten kurz vor der oben erwähnten räumlichen Neuausrichtung des Wohnungsbaus im Jahr 2015 (»Mehr Stadt an neuen Orten«).

Für die Ex-ante-Untersuchung der Wohnungsbauvorhaben der kommenden Jahre wurde seitens der BSW ein Geodatensatz bereitgestellt, der die gegenwärtig ausgewiesenen Wohnungsbauflächenpotenziale auf kleinräumiger Ebene enthält. Für einen besseren Vergleich mit der Wohnungsbautätigkeit im Jahr 2013 wurde diese sehr kleinräumige und detaillierte Datenbasis von uns auf die räumliche Ebene der Stadtteile aggregiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in unserer Berechnung (Tab. 2) das derzeit größte städtebauliche Neuvorhaben der FHH – die Entwicklung des neuen Stadtteils Oberbillwerder – nicht erfasst wird, da die ersten Wohneinheiten nach derzeitigem Planungs-

stand nicht vor 2026 fertiggestellt werden.[3] Dies hat zur Folge, dass wir mit unserer Analyse den von uns vermuteten Trend einer räumlichen Schwerpunktverlagerung des Wohnungsbaus in Richtung einer Außenentwicklung eher unter- als überschätzen.

Abbildung 3 zeigt die Baufertigstellungen 2013, bezogen auf das räumliche Aggregat der administrativen Stadtteile Hamburgs und in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Lage in unseren drei analytischen Raumkategorien »Innere Stadt«, »Äußere Stadt« sowie »Sprung über die Elbe«. Die größten wohnungsbaulichen Entwicklungen im Jahr 2013 sind in den Stadtteilen Lokstedt, Ottensen, Barmbek-Süd, Harburg, Lurup sowie Rahlstedt zu erkennen, wobei nur die beiden letztgenannten Stadtteile zur Äußeren Stadt zu rechnen sind. Der »Sprung über die Elbe« spielt – zumindest hinsichtlich der errichteten Wohneinheiten – 2013 noch keine nennenswerte Rolle.

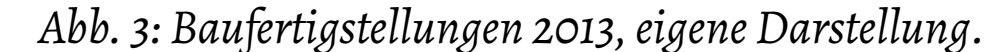
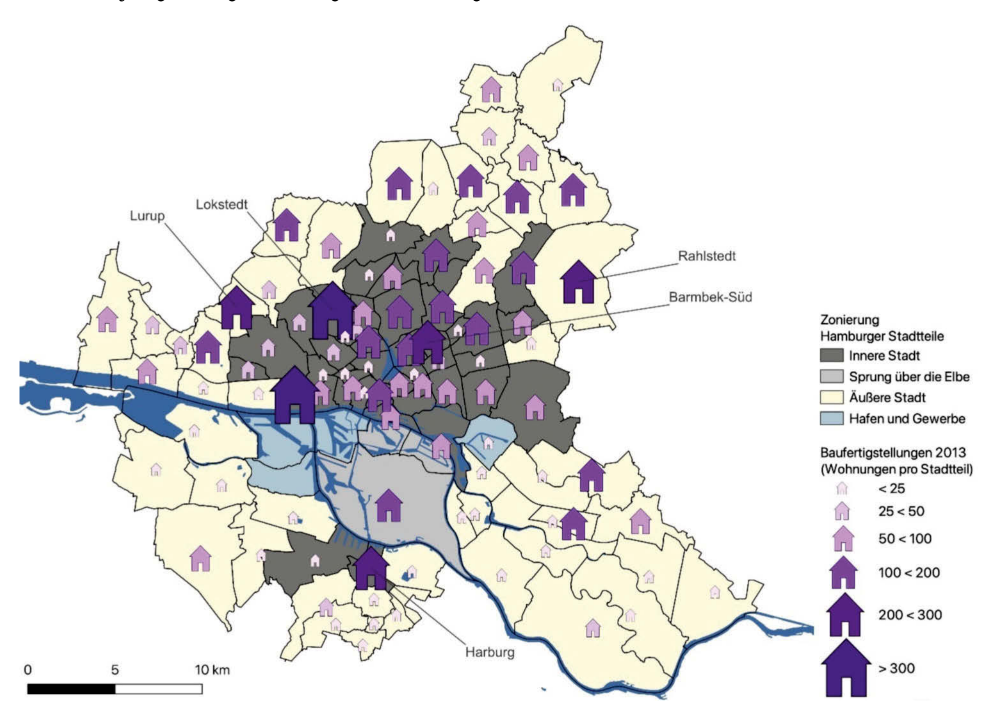


Abb. 3: Baufertigstellungen 2013, eigene Darstellung.

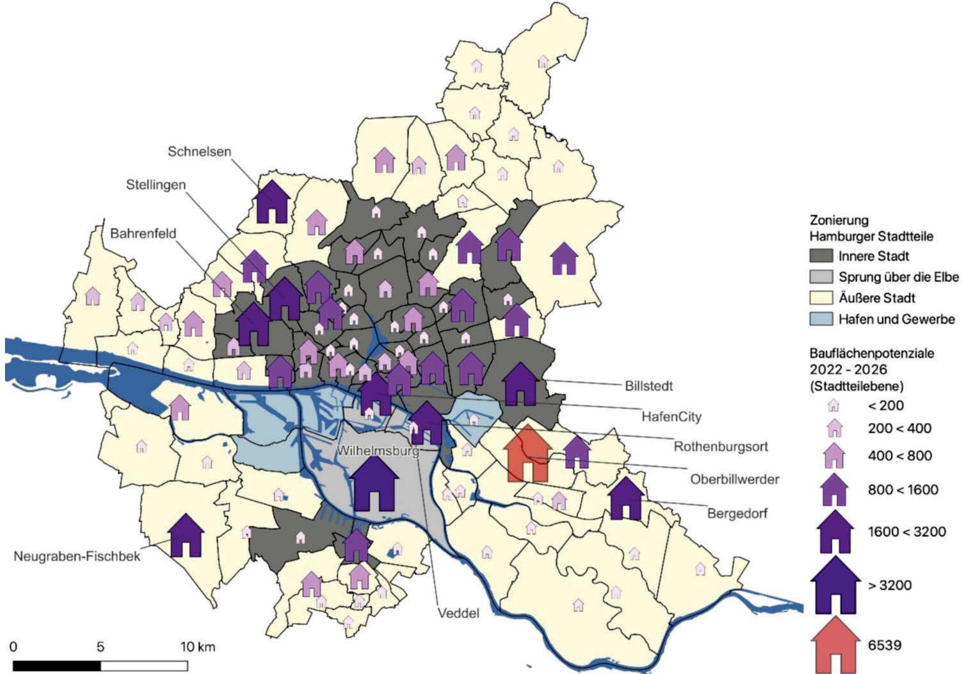


3 In Abbildung 4 weisen wir Oberbillwerder gesondert aus, um die Lage des neuen Hamburger Stadtteils zu verdeutlichen.

Abbildung 4 zeigt die ausgewiesenen Flächenpotenziale für den Wohnungsbau 2022 bis 2026.[4] Dabei stechen neben Wilhelmsburg vor allem die in der Äußeren Stadt gelegenen Stadtteile Neugraben-Fischbek, Bergedorf und Schnelsen hervor. In der Inneren Stadt sind größere Wohnungsbauprojekte in der HafenCity, in Stellingen, Bahrenfeld, Billstedt sowie Rothenburgsort geplant, womit grundsätzlich in allen drei Zonen (Innere Stadt, Sprung über die Elbe, Äußere Stadt) Neubautätigkeiten zu erwarten sind.



Abb. 4: Bauflächenpotenziale 2022–2026, eigene Darstellung.



In der Zone »Sprung über die Elbe« im Stadtteil Wilhelmsburg sind gleich drei größere Projekte verortet: das Elbinselquartier, das Spreehafenviertel sowie das Wilhelmsburger Rathausviertel. Insgesamt sollen in diesen drei benachbarten Quartieren auf einer Fläche von ca. 99 Hektar etwa 4.800 neue Wohneinheiten entwickelt werden. Der Baubeginn im Elbinselquartier und im Spreehafenviertel wird für das Jahr

4 Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass im Unterschied zum Vergleichsjahr 2013 die Zielgrößen nicht für ein, sondern für vier Jahre kumuliert ausgewiesen sind, wurde die Darstellung der Signaturen in Abbildung 4 entsprechend skaliert. Zudem liegt die benannte Zielgröße für die Anzahl der jährlich fertigzustellenden Wohneinheiten prospektiv höher als noch im Jahr 2013. Weiterhin werden nicht alle ausgewiesene Potenzialflächen tatsächlich auch in eine konkretisierende Planung überführt (Bebauungsplan) und nicht alle erteilten Baugenehmigungen münden tatsächlich in einer faktischen Bebauung. Dies erklärt die unterschiedliche Skalierung der in der Karte dargestellten Indikatoren.

2024 angestrebt. Die Erschließungsarbeiten im Wilhelmsburger Rathausviertel starten voraussichtlich bereits 2023 (IBA Hamburg 2022).

Ein weiteres größeres Neubauvorhaben ist das Elbbrückenquartier in der HafenCity. Als Geschäfts- und Wohnquartier soll es, neben dem Überseequartier, das zweite Zentrum des neuen Stadtteils werden. In diesem Projekt in der Inneren Stadt sollen insgesamt 1.400 neue Wohneinheiten entstehen. Das im betrachteten Zeitraum flächenmäßig in der Inneren Stadt größte Projekt ist die »Science City Bahrenfeld«, das allerdings mit einer längerfristigen Realisierungsphase verbunden ist: Auf einer Fläche von insgesamt 125 Hektar sollen bis zum – heute noch fernen – Jahr 2040 neue Forschungseinrichtungen, Orte der universitären Ausbildung, Unternehmen sowie ca. 3.000 Wohneinheiten entwickelt werden. Die Umsetzung dieses Langzeitprojekts hat bereits begonnen: Erste Forschungszentren (nicht jedoch Wohneinheiten in nennenswertem Umfang) wurden schon fertiggestellt (HafenCity Hamburg o.J.b).

In der Äußeren Stadt soll im Südwesten Hamburgs das Projekt Fischbeker Reethen (Stadtteil Neugraben-Fischbek) als funktionsgemischtes Wohn- und Arbeitsquartier mit einer Gesamtfläche von 70 Hektar und ca. 2.300 neuen Wohneinheiten entstehen (IBA Hamburg o.J.). Der Beginn der ersten Hochbauten wird für 2023 angestrebt. Ebenfalls ab 2023 soll das »Stuhlrohrquartier« im östlichen Stadtteil Bergedorf als Wohnquartier mit einer Fläche von ca. 4,5 Hektar entwickelt werden. Im Umkreis der denkmalgeschützten Stuhlrohrhallen ist der Bau von ca. 1.000 neuen Wohnungen vorgesehen.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass auch in den kommenden Jahren prospektiv eine große räumliche Streuung der wohnungsbaulichen Projekte über alle drei Zonen (Äußere Stadt, Innere Stadt, »Sprung über die Elbe«) zu erwarten ist. Diese breite räumliche Streuung des Wohnungsbaus ist – mit Ausnahme des Entwicklungsgebietes »Sprungs über die Elbe«, das 2013 zumindest in quantitativer Hinsicht noch keine hervorgehobene Bedeutung für den Wohnungsbau hatte – schon im Jahr 2013 zu erkennen (Abb. 3 und Abb. 4).

Tab. 2: Baufertigstellungen 2013 und Wohnflächenpotenziale 2022–2026 im Vergleich (bezogen auf ihre Lage im Stadtraum), eigene Berechnungen.

	2013		2022–2026	
	Baufertigstellungen	Anteil	Wohnflächenpotenziale	Anteil
Innere Stadt	3.617	57 %	21.154	40 %
Sprung über die Elbe	166	3 %	5.525	10 %
Äußere Stadt	2.618	41 %	26.357	50 %
Gesamt	**6.401**	**100 %**	**53.036**	**100 %**

Tabelle 2 zeigt einen quantitativen Vergleich der Neubauanteile, die in den beiden betrachteten Zeitschnitten (2013 und 2022–2026) auf die drei Zonen entfallen. Dabei lassen sich folgende Dynamiken erkennen: Im Jahr 2013 entfielen noch 57 Prozent der fertigge-

stellten Wohnungen auf die Innere Stadt. Hingegen lagen 41 Prozent aller neu gebauten Wohnungen in der Äußeren Stadt. In der Zone »Sprung über die Elbe« (also den Stadtteilen Wilhelmsburg, Veddel und Kleiner Grasbrook) wurden 2013 insgesamt nur 166 neue Wohnungen errichtet (knapp 3 Prozent).

Aufgrund unserer Analyse der ausgewiesenen Wohnungsbaupotenziale für die kommenden Jahre ist davon auszugehen, dass die Neubautätigkeit in der Zone »Innere Stadt« anteilig deutlich rückläufig sein wird: Lagen 2013 noch 57 Prozent aller neuen Wohneinheiten in der Inneren Stadt, so ist für 2022 bis 2026 ein Rückgang des Anteils der Neubautätigkeit in dieser Zone auf 40 Prozent zu erkennen. Dabei wird der Trend einer zunehmenden Außenentwicklung deutlich: Unsere Berechnung zeigt, dass für die Jahre 2022 bis 2026 50 Prozent aller Wohnflächenpotenziale in den Stadtteilen ausgewiesen werden, die in der Äußeren Stadt liegen. Dies entspricht in der Tendenz unserer Erwartung, wobei der Rückgang der Innenentwicklung markanter ausfällt als die erwartete Trendverschiebung zu einer flächenexpansiven Außenentwicklung.

Ein bedeutender wohnungsbaulicher Schwerpunkt der nächsten Jahre ist der Entwicklungskorridor »Sprung über die Elbe«. Etwa jede zehnte neue Wohnung, die zwischen 2022 und 2026 gebaut wird, wird voraussichtlich im Korridor »Sprung über die Elbe« liegen. Angesichts dessen, dass im Jahr 2021 nur etwa 3 Prozent aller Einwohner Hamburgs auf den Elbinseln wohnen, ist diese räumliche Konzentration der Wohnraumentwicklung in dieser Zone der Stadt bemerkenswert und wird voraussichtlich zu einem starken Wandel des sozialräumlichen Charakters der Stadtteile im Entwicklungskorridor »Sprung über die Elbe« beitragen (siehe Chamberlain in diesem Band).

Zusammenfassung der Ergebnisse und Diskussion

Zu Beginn des Beitrags haben wir aufgezeigt, dass das 2013 formulierte stadtentwicklungspolitische Ziel der Innenentwicklung bzw. Nachverdichtung (»Mehr Stadt in der Stadt«) im Jahr 2015 um das zusätzliche Ziel der Außenentwicklung (»Mehr Stadt an neuen Orten«) ergänzt wurde. Ausgehend von unserer Annahme, dass sich die Hamburger Wohnungsbaupolitik von der Innenentwicklung ab- und der Außenentwicklung zuwendet, haben wir mit unserer Analyse das Ziel verfolgt, zu prüfen, ob sich die ausgewiesenen Wohnungsbauflächenpotenziale 2022 bis 2026 hinsichtlich ihrer räumlichen Lage von den Baufertigstellungen im Jahr 2013 unterscheiden. Bei diesem Vergleich stand nicht die kleinräumige Lage einzelner Wohnungsbauprojekte im Fokus, sondern die großräumige Verteilung des Wohnungsneubaus zwischen den (zunächst dichotom gedachten) Raumkategorien »Innere Stadt« und »Äußere Stadt«.

Aufbauend auf den beiden vorgestellten Zonierungen (BSW 2019; Matthes 2016) haben wir eine für unsere Fragestellung geeignete Abgrenzung von Stadtteilen der Inneren bzw. der Äußeren Stadt vorgenommen. Dabei konnte der Korridor zwischen der Hamburger City und dem innerstädtischen Subzentrum Harburg weder eindeutig der Inneren Stadt noch eindeutig der Äußeren Stadt zugeordnet werden: Aus verkehrswissenschaftlicher Sicht (Matthes 2016) sprach – zumindest vor sieben Jahren noch – viel für eine Zuordnung Wilhelmsburgs zur »Äußeren Stadt«. Aufgrund der räumlichen La-

ge dieser Entwicklungsachse zwischen Hamburger und Harburger Zentrum, aber auch anlehnend an den prospektiven »Leitplan der Städtebaulichen Entwicklung 2030« haben wir die Stadtteile Wilhelmsburg, Veddel und Kleiner Grasbrook einer dritten analytische Raumkategorie zugewiesen, da diese als »Entwicklungsraum ›Sprung über die Elbe‹« bezeichnete Achse weder eindeutig als Innenentwicklung (im Sinne einer Nachverdichtung) noch klar als Außenentwicklung (also einer suburbanen Erweiterungslogik folgend) angesprochen werden kann.

Bemerkenswert ist, dass es sich beim »Sprung über die Elbe« im Vergleich zu den Programmen »Mehr Stadt in der Stadt« sowie »Mehr Stadt an neuen Orten« um ein deutlich älteres Konzept der Stadtentwicklung handelt: Bereits im Juli 2003 fand eine Entwurfswerkstatt mit dem Titel »Sprung über die Elbe« statt, die mit möglichen Entwicklungen auf den Elbinseln befasst war und damit das Leitmotto der IBA Hamburg 2006 bis 2013 vorgab. Zur Zeit der IBA war der »Sprung über die Elbe« jedoch noch nicht vorranging mit (quantitativen) wohnungsbaupolitischen Zielen assoziiert.[5] So zeigt auch unsere Betrachtung der Baufertigstellungen 2013 noch keinen besonderen Schwerpunkt auf dieser Entwicklungsachse: Nur wenige der 2013 neu errichteten Wohnungen liegen in einem der Stadtteile, die im »Sprung über die Elbe« erfasst sind. Die von uns vorgenommene Ex-ante-Analyse weist allerdings – neben dem Trend zu einer verstärkten Orientierung auf die Äußere Stadt – auf einen markanten Schwerpunkt der Wohnungsbautätigkeit in dieser zwischen der City und Harburg verlaufenden Entwicklungsachse hin.

Mit einer Innen- bzw. einer Außenentwicklungsstrategie sind jeweils unterschiedliche Vor- und Nachteile verbunden: In innenstadtnahen Lagen treiben oftmals die hohen Bodenpreise sowie gegebenenfalls nötige Bodensanierungen bei Konversionsflächen die Baukosten in die Höhe. Zudem kann eine Innenentwicklung auch den Verlust von Grün- bzw. Ausgleichsflächen bedeuten (Reicher/Söfker-Rieniets 2022). Eine sehr kleinräumige Nachverdichtung, wie etwa die Schließung vorhandener Baulücken, erfordert in der Regel eine spezielle, auf die gegebene Nachbarschaft abgestimmte Planung, die teuer ist und die Gefahr diverser Verzögerungen mit sich bringen kann (Reiß-Schmidt 2018).

Demgegenüber eröffnet eine Stadterweiterung »auf der grünen Wiese« die Möglichkeit für seriellen Wohnungsbau, der gegenüber kleinräumiger Nachverdichtung Kostenvorteile aufweist. Zudem ist Bauland in der Peripherie in der Regel preiswerter als in zentralen Lagen. Gerade wenn möglichst schnell viele Wohneinheiten im preisreduzierten Wohnungsmarktsegment errichtet werden sollen, scheint eine flächenhafte Außenentwicklung klar im Vorteil gegenüber einer Innenentwicklung (Hesse 2018).

Gleichwohl sind auch die mit einer Außenentwicklung verbundenen Nachteile hinlänglich bekannt: So geht mit einer flächenhaften Ausdehnung des Stadtkörpers die Gefahr der »Zersiedlung« einher. Der BUND Hamburg sieht in dem Ziel, 10.000 neue Wohnungen pro Jahr zu genehmigen, die Gefahr einer zunehmenden Flächenversiegelung, was mit negativen Folgen für Naturschutz und Lebensqualität verbunden ist. Laut BUND (2021) bräuchte Hamburg eine auf Flächensparsamkeit ausgerichtete Stadtentwicklung

---

5 Im gesamten Zeitraum der IBA Hamburg sind nur ca. 1.200 neue Wohnungen im Projektgebiet entstanden (BBSR 2017).

(etwa durch die Aufstockung bestehender Gebäude oder die wohnungsbauliche Inwertsetzung der Magistralen) und die Entsiegelung von Flächen.

Die Außenentwicklung von Großstädten war zudem in den vergangenen Dekaden regelhaft mit einer wachsenden Segregation verbunden, da am Stadtrand im Wesentlichen zwei sehr unterschiedliche Bautypologien entwickelt wurden: zum einen das Einfamilienhausgebiet, das zum sozial homogenen Rückzugsort der Mittelschichten wurde und noch heute bei vielen als ideale Wohnform verankert ist (Menzl 2017; siehe Haus/Weilbacher in diesem Band), und zum anderen die Großsiedlung am Stadtrand, die als »Auffangbecken« für diejenigen übrig blieb, für die der Traum vom Eigenheim finanziell unerreichbar war. Wenngleich die Hamburger Wohnungsbaupolitik bestrebt ist, mit dem Drittelmix aus Eigentumswohnungen, frei finanzierten Mietwohnungen sowie öffentlich geförderten (»bezahlbaren«) Wohnungen[6] einer sozialen Entmischung entgegenzuwirken, bleibt offen, ob zukünftig das verdichtete Wohnen in peripheren Lagen für einkommensstärkere Haushalte attraktiver sein wird, als dies in vergangenen Dekaden der Fall war.[7] Weiterhin steigt mit wachsender Distanz des Wohnstandortes zum Zentrum der Verkehrsaufwand, der für die Alltagsorganisation zu leisten ist (siehe Grubbauer et al. in diesem Band). Somit steht die Außenentwicklung auch im Zielkonflikt zur angestrebten Mobilitätswende (Canzler 2021).

Da Haushalte in periphereren Wohnlagen häufiger das Auto als Hauptverkehrsmittel nutzen als Haushalte in innenstadtnahen Quartieren, sind diese Verschiebungen stadtentwicklungspolitisch mit Blick auf die Notwendigkeit einer nachhaltigen Mobilitätswende zumindest herausfordernd. Die 2020 auf EU-Ebene verabschiedete »Neue Leipzig Charta« weist auf einen engen Zusammenhang von Siedlungs- und Verkehrsgenese hin und fordert daher eine auf das Ideal einer kompakten Stadt ausgerichtete Entwicklung: »Um das Verkehrsaufkommen und die Mobilitätsbedarfe an sich zu reduzieren, sind möglichst kompakte und dichte polyzentrische Siedlungsstrukturen gefragt. Im Sinne einer Stadt der kurzen Wege wird somit die Nutzungsmischung aus Wohnen, Einzelhandel und Produktion gefördert.« (BMWSB 2020: 6)

Diese mit der verkehrlichen Erschließung verbundenen Herausforderungen sind indes nicht nur bei Wohnungsbau in der Äußeren Stadt gegeben, sondern betreffen auch die neuen Wohngebiete, die in den kommenden Jahren mit dem »Sprung über die Elbe« entwickelt werden: Der hinsichtlich seiner flächenhaften Ausdehnung mit 35 Quadratkilometern recht große Stadtteil Wilhelmsburg weist lediglich eine einzige S-Bahnhaltestelle (Wilhelmsburg-Mitte) auf. Von diesem Knotenpunkt aus erfolgt die ÖPNV-Erschließung des Stadtteils ausschließlich mit Bussen. Wie im zweiten Teil des Beitrags dargestellt, wurde Wilhelmsburg nicht zuletzt aufgrund seiner (im Verhältnis zu seiner stadträumlichen Lage mangelhaften) verkehrlichen ÖPNV-Erschließung von Matthes (2016) der Zone »Stadtrand« zugeordnet. Auch die verkehrliche Anbindung der Elbinseln (einschließlich Wilhelmsburg) ist – trotz der Ausweisung von Velorouten – derzeit

6 Siehe zum Drittelmix Bahls in diesem Band.

7 Da in Hamburg wie auch im Hamburger Umland neue Einfamilienhäuser errichtet werden (siehe Haus/Weilbacher in diesem Band) und diese für vermögendere Haushalte eine Alternative zum Wohnen im Geschosswohnungsbau darstellen, kann eine Fortschreibung des bekannten Trends zur Segregation in der Peripherie angenommen werden.

noch nicht optimal. Insbesondere die Elbbrücke – und damit die wichtigste Route zum Erreichen der Hamburger City – stellt für den Radverkehr gegenwärtig ein Nadelöhr dar. Das Ziel einer nachhaltigen Verkehrswende erfordert somit weitere Anstrengungen, die neuen Wohnquartiere im Entwicklungskorridor »Sprung über die Elbe« verkehrlich angemessen an die Innere Stadt anzubinden.

In den kommenden Jahren wird die Äußere Stadt für den Wohnungsneubau an Bedeutung gewinnen. Voraussichtlich wird jede zweite in den kommenden Jahren neu errichtete Wohnung in den Stadtteilen liegen, die zur Äußeren Stadt zu rechnen sind und die aufgrund ihrer Lage ihren Bewohner*innen einen höheren Verkehrsaufwand abverlangen. Dabei wird das gegenwärtig größte wohnungsbaupolitische Vorhaben Hamburgs in unserem Datenfeld noch gar nicht erfasst: Die Entwicklung des in der Äußeren Stadt gelegenen neuen Stadtteils Oberbillwerder mit geplant bis zu 7.000 neuen Wohneinheiten wird nach gegenwärtigem Planungsstand frühestens »ab Mitte der 2020er« beginnen. Mit der Erschließung von Oberbillwerder wird der Trend zur Außenentwicklung im Sinne von »Mehr Stadt an neuen Orten« weiter verstärkt. Derzeit ist geplant, dass die Mobilitätswende in Oberbillwerder vor allem über Mobilitätssuffizienz[8] gelingen soll: Ein möglichst niedriger Stellplatzschlüssel soll den Besitz eines eigenen Autos erschweren und damit den Anteil des MIVs am Modal Share geringhalten. Ob dieser aufgezwungene Verzicht politisch durchgesetzt und dann vom Wohnungsmarkt auch angenommen wird, ist gegenwärtig eine offene Frage.

Mit einem wohnungsbaupolitischen Schwerpunkt in der Außenentwicklung besteht die Gefahr, die Fehler der Suburbanisierung vergangener Dekaden fortzuschreiben – insbesondere dann, wenn die alltäglichen Wege der Bewohner*innen zu den für sie relevanten Funktionen als zu weit und die verkehrliche Erschließung mit dem ÖPNV als unzureichend empfunden werden. Der Reurbanisierungsprozess der vergangenen Jahre (Pohl 2019) gibt Anlass zu der Vermutung, dass es vielen Menschen ein Anliegen ist, möglichst zentral und zudem in einem funktionsvielfältigen Quartier zu wohnen. Dies ist regelhaft verbunden mit einer verkehrssparsamen Alltagsorganisation. Ausgehend von den gegenwärtigen Planungen können die angestrebten wohnungsbaulichen Zielgrößen nicht ausschließlich durch Nachverdichtung bzw. Innenentwicklung in integrierten Lagen erreicht werden. Im Interesse einer nachhaltigen Stadtentwicklung ist es umso bedeutsamer, Neubauquartiere in der Äußeren Stadt so zu planen, dass in ihnen eine automobilarme Alltagsmobilität auch wirklich ermöglicht wird.

8 Unter Mobilitätssuffizienz wird ein genügsamer, insbesondere emissionsarmer Mobilitätskonsum verstanden, was neben Effizienz (geringerer Energieverbrauch von Pkws durch technische Verbesserung) und Konsistenz (Antriebswende) die dritte mögliche Strategie der Nachhaltigkeit ist. Profijt (2018: 82) folgend stehen für Mobilitätssuffizienz drei Handlungsoptionen zur Verfügung: »Wege mit verhaltensbedingt geringerem Emissionsfaktor zurücklegen, Wegelänge verkürzen und Wegeanzahl verringern«.

Literatur

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2017): Steckbrief Hamburg. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2015/LokaleBuendnisse/Steckbrief-Hamburg.pdf (letzter Zugriff am 12.6.2023).

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2020): Die Neue Leipzig-Charta. https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/neue-leipzig-charta-2020.pdf (letzter Zugriff am 12.6.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2013): Mehr Stadt in der Stadt. Gemeinsam zu mehr Freiraumqualität in Hamburg. https://www.hamburg.de/contentblob/4132240/0c18b8b8f729dedf0101cbad97e3b07f/data/d-freiraum.pdf (letzter Zugriff am 12.6.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2019): Hamburger Projekte der Stadtentwicklung 2015–2030. https://www.hamburg.de/contentblob/12986522/7121544acede066aa3e404cf9628bbcf/data/d-hamburger-projekte-stadtenwicklung-2015-2030.pdf (letzter Zugriff am 12.6.2023).

BUND (2021): Stadtentwicklung muss neue Wege gehen. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Hamburg. https://www.bund-hamburg.de/service/presse/detail/news/bund-stadtentwicklung-muss-neue-wege-gehen/ (letzter Zugriff am 12.6.2023).

Canzler, Weert (2021): Verkehrsaufwand und Siedlungstypen. Datenreport 2021 der Bundeszentrale für politische Bildung. https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/umwelt-energie-und-mobilitaet/330359/verkehrsaufwand-und-siedlungstypen/ (letzter Zugriff am 8.6.2023).

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2018): Gutachterliche Untersuchung der Magistrale vom »Mundsburger Damm bis zur Bramfelder Straße«. https://www.hamburg.de/contentblob/11504968/c2c37313db14a806e12a8bdf5801a46d/data/d-magistrale-langfassung-dokumentation.pdf (letzter Zugriff am 12.6.2023).

HafenCity Hamburg (o.J.a): Elbbrücken. Urbanes Geschäfts- und Wohnquartier mit Weitblick. Hamburg. https://www.hafencity.com/quartiere/elbbruecken (letzter Zugriff am 29.5.2023).

HafenCity Hamburg (o.J.b): Science City: Wissen findet Stadt. https://www.sciencecity.hamburg/ueberblick/ (letzter Zugriff am 29.5.2023).

Hesse, Markus (2018): Suburbanisierung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Suburbanisierung.pdf (letzter Zugriff am 12.6.2023).

IBA Hamburg (2022): Projektdialog 2022. Wilhelmsburger Rathausviertel, Elbinselquartier, Spreehafenviertel. https://www.iba-hamburg.de/files/downloads/Projekte/Projekte-Wilhelmsburg-übergeordnet/Praesentationen/220927_Projektdialog-2022.pdf (letzter Zugriff am 29.5.2023).

IBA Hamburg (o.J.): Fischbeker Reethen. Wohnen und Arbeiten im Grünen. https://www.iba-hamburg.de/de/projekte/fischbeker-reethen/uebersicht (letzter Zugriff am 29.5.2023).

Kellermann, Britta (2003): Die Entwicklung des Freiraumverbundsystems für Hamburg: von Schumachers Achsenkonzept zum Grünen Netz Hamburg. Hamburg: Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt.

LBS (2022): LBS-Immobilienmarktatlas Hamburg und Umland 2022. https://www.lbs.de/media/unternehmen/schleswig_holstein_hamburg_6/immobilienmarktatlas/immobilienmarktatlas_hh_maerz_2022/LBS_Immobilienmarktatlas_2022.pdf (letzter Zugriff am 12.6.2023).

Matthes, Gesa (2016): Reurbanisierung und Verkehr. Dissertation. Technische Universität Hamburg-Harburg. Hamburg.

Menzl, Marcus (2017): Das Eigenheim im Grünen. Kontinuität und Wandel eines Sehnsuchtsortes. Zeitschrift für Kulturwissenschaften 1, 117–131.

Möller, Ilse (1985): Hamburg. Stuttgart: Ernst Klett Verlag.

Pohl, Thomas (2019): Reurbanisierung am Beispiel Hamburgs. Befunde und Erklärungsansätze. In: Dietmar Scholich (Hg.), Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Arbeitsberichte der ARL 27, 75–97.

Profijt, Markus (2018): Mobilitätssuffizienz. Grundlagen – Messung – Förderung. München: Oekom Verlag.

Reicher, Christa/Söfker-Rieniets, Anne (2022): Stadtbaustein Wohnen. Wiesbaden: Springer Verlag.

Reiß-Schmidt, Stefan (2018): Innenentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/HWB%202018/Innenentwicklung.pdf (letzter Zugriff am 12.6.2023).

8. Konsequenzen ortsflexibler Arbeit für Praxen des Wohnens und der Alltagsorganisation in Hamburg

Monika Grubbauer, Mattis Helmrich, Katharina Manderscheid und Charlotte Niewerth

Einleitung

Die Arbeitswelt hat infolge der Corona-Pandemie einen tiefgreifenden Wandel erfahren. Ortsflexible und digitale Formen der Zusammenarbeit über räumliche Entfernungen hinweg haben nicht nur die Organisation der Arbeit in den Betrieben verändert, sondern auch Konsequenzen für die Alltagsorganisation der Beschäftigten und ihrer Angehörigen. Die sichtbarste Auswirkung ist, dass Formen der mobilen Arbeit als Homeoffice verstärkt im privaten Wohnraum stattfinden. Die sozialen Effekte dieser Entwicklung werden in der Forschung widersprüchlich bewertet. So stehen auf der einen Seite die vielfach erhöhte Arbeitszufriedenheit und die Möglichkeit für Personen mit Care- und Pflegeaufgaben, diese Tätigkeiten im Alltag leichter mit Erwerbsarbeit vereinbaren zu können (Lott 2019; Speck 2020). Auf der anderen Seite werden die verschwimmenden Grenzen zwischen Arbeit- und Privatleben negativ gesehen (Ahlers/Mierich/Zucco 2021). Außerdem zeigt sich, dass geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Übernahme von Care-Aufgaben eher verstärkt werden (Allmendinger 2020; Carstensen 2020). Die langfristigen Folgen dieses Wandels der Arbeitswelt im Hinblick auf Familien- und Haushaltsstrukturen, aber auch auf Stadtentwicklungsdynamiken werden hingegen erst langsam sichtbar. Hier gibt es deutlichen Forschungsbedarf (Neumann/Spellerberg/Eichholz 2022; Grubbauer/Manderscheid 2023; Scheiner et al. 2023).

Der vorliegende Beitrag nimmt diese Entwicklungen zum Ausgangspunkt, um die Konsequenzen ortsflexibler Arbeitsformen für Wohnungsmarkt sowie Wohn- und Verkehrsbedarfe in Hamburg genauer in den Blick zu nehmen. Die Basis für unseren Beitrag bietet ein zweijähriges Forschungsprojekt, das von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wird und das sich am Beispiel der Metropolregion Hamburg mit dem sozialräumlichen Zusammenspiel von sich wandelnden Arbeitsformen und dem ökologischen Umbau von Siedlungsstrukturen, Verkehr und Mobilität auseinandersetzt. Bislang liegen hierzu vor allem partielle Befunde vor, entweder mit Blick auf den Wandel der Arbeitswelt (Lott 2020) oder auf Veränderungen der Verkehrsmittelnutzungen und zurückgelegte Distanzen (Canzler/Knie/Vogl 2020). Neu ist an unserem Ansatz, dass die raum-zeitliche Or-

ganisation von Arbeit *und* Alltag und die daraus resultierenden Wohnbedarfe und Mobilitätsanforderungen problematisiert werden.

Für diesen Buchbeitrag werden Ergebnisse aus dem ersten Teil der empirischen Untersuchungen vorgestellt, der in Form einer Fragebogenerhebung im Zeitraum von Januar bis März 2023 durchgeführt wurde. In der Befragung von Arbeitnehmer*innen verschiedener Branchen wurden raum-zeitliche Muster von Erwerbstätigkeit und Wohnen, die damit einhergehenden Wegebeziehungen sowie die Ressourcen, Verantwortlichkeiten und Bedarfe im Haushalt erhoben. Alle der insgesamt 364 Befragten mit Wohnort Hamburg üben Tätigkeiten aus, die im Homeoffice erledigt werden können.[1] Sie arbeiten im Verlagswesen, in Banken, Versicherungen, der öffentlichen Verwaltung oder im Bereich von Stadtplanung und Architektur. In der für das zweite Halbjahr 2023 geplanten qualitativen Erhebung mittels leitfadenbasierten Interviews werden die Erkenntnisse mit Fokus auf die Alltagsgeografien und Wegebeziehungen der Haushalte vertieft.

Im Folgenden werden wir zunächst allgemein einen Überblick über Wohnformen und -bedarfe sowie Verkehrsangebote und Verkehrsmittelnutzung in Hamburg geben. Danach stellen wir die zentralen Ergebnisse der Umfrage mit Blick auf Wechselwirkungen zwischen der Arbeit im Homeoffice und den Wohnverhältnissen, den Arten der Verkehrsnutzung und den Siedlungsstrukturen dar. Wir zeigen, dass ortsflexible Arbeitsmodelle weitreichende Konsequenzen nicht nur für die Organisation der Arbeit, sondern auch des Alltags der Beschäftigten haben. Dabei gibt es deutliche Unterschiede je nach Ausstattung der Wohnung und Wohnlage, aber auch danach, ob im Haushalt Kinder vorhanden sind und Care-Aufgaben wahrgenommen werden. Im Anschluss diskutieren wir räumliche, soziale und ökologische Aspekte, die für wohnungspolitische und planerische Debatten von Relevanz sind. Das Fazit benennt die wichtigsten Tendenzen und Handlungsbedarfe, die sich aus unseren Befunden ergeben.

Wohnformen und -bedarfe in Hamburg

In Hamburg entstand durch die Hafenlage, bestimmt von den Wasserläufen von Elbe und Alster, und die bis 1937 politisch von den angrenzenden Städten Altona, Wandsbek und Harburg getrennt verlaufende Entwicklung eine stark ausdifferenzierte und räumlich ausgedehnte Siedlungsstruktur. Die Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg und daran anschließend die Neuorganisation und der Wiederaufbau verstärkten diese polyzentrische Struktur weiter. Mit ca. 2.500 Einwohner*innen/Quadratkilometer hat Hamburg heute eine geringere Bevölkerungsdichte als andere deutsche Großstädte. Dahinter verbergen sich jedoch extreme Kontraste: Einerseits gibt es innerstädtische Quartiere mit hohen Anteilen an gründerzeitlichem Geschosswohnungsbau, die seit Mitte der 2000er Jahre sukzessive aufgewertet und nachverdichtet wurden und mittlerweile weitgehend unter Milieuschutz stehen (siehe Domke in diesem Band). In den Bezirken Hamburg-Nord und Eimsbüttel liegt die Bevölkerungsdichte aktuell bei jeweils rund

1 Das gesamte Sample umfasst ca. 1.000 Personen in der Metropolregion Hamburg. Die Erhebung erfolgte über Betriebe. Für diesen Beitrag wurden nur die Daten der Befragten mit Wohnsitz in Hamburg ausgewertet.

5.500 Einwohner*innen/Quadratkilometer, einzelne Stadtteile wie Hoheluft-West und Eimsbüttel erreichen die im bundesweiten Vergleich höchsten Bevölkerungsdichten von ca. 18.000 Einwohner*innen/Quadratkilometer (Statistikamt Nord 2022a). Andererseits gibt es Stadtteile, die weitgehend durch Einzel- und Reihenhaustypologien aus unterschiedlichen historischen Phasen geprägt sind. Dazu gehören unter anderem ehemalige Landsitze und Villenvororte sowie die suburbanen Einfamilienhaussiedlungen der Nachkriegszeit. Aufgrund dieser Entwicklung zeichnet sich Hamburg im bundesdeutschen Vergleich der Großstädte durch den höchsten Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern aus (siehe Haus/Weilbacher in diesem Band).

Im Hinblick auf die Haushaltstruktur ist Hamburg zusammen mit Berlin von allen deutschen Großstädten durch den höchsten Anteil an Einpersonenhaushalten gekennzeichnet. Es gibt bei derzeit etwa 1,9 Millionen Einwohner*innen insgesamt rund 1 Million Haushalte, davon sind 54 Prozent Einpersonenhaushalte (gegenüber 41 Prozent im bundesdeutschen Durchschnitt im Jahr 2022). Die durchschnittliche Haushaltsgröße in Hamburg liegt bei 1,84 Personen. Damit ist seit dem Tiefstand im Jahr 2011 mit 1,8 Personen/Haushalt langfristig wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen, der Anteil der Einpersonenhaushalte ist seit 2011 ungefähr konstant geblieben (Statistikamt Nord 2012). Allerdings sind die Haushaltsformen äußerst ungleich über das Stadtgebiet verteilt: Während größere Haushalte deutlich häufiger in den Quartieren am äußeren Stadtrand zu finden sind, dominieren Ein- und Zweipersonenhaushalte in den zentralen innerstädtischen Lagen (Statistikamt Nord 2022b). Die durchschnittliche Wohnfläche je Person lag in Hamburg im Jahr 2021 deutlich unter dem Bundeswert von 47,7 Quadratmetern, nämlich bei ungefähr 40,5 Quadratmetern (Statista 2022; Umweltbundesamt 2022).

Die Stadt Hamburg ist in den letzten Jahren vor allem durch einen positiven Wanderungssaldo gewachsen: Zwischen 2013 bis 2020 zogen durchschnittlich rund 17.000 Personen pro Jahr zu, sowohl international als auch aus anderen Regionen Deutschlands, wie die umfassende Studie von Empirica zu Wanderungsbewegungen auf dem Hamburger Wohnungsmarkt aus dem Jahr 2021 zeigt (Abraham et al. 2021). Der Wanderungssaldo mit dem direkten Hamburger Umland hingegen ist bereits seit Anfang der 2000er Jahre negativ. Dieser Trend hat sich insbesondere in den letzten Jahren verstärkt, das heißt, es ziehen immer mehr Personen aus Hamburg in das Umland als umgekehrt (Abraham et al. 2021: 111). Im Hinblick auf die Wohnform und die Lage zeigt die Empirica-Studie eine eindeutige Differenzierung nach Raumtypen: Während jüngere Erwachsene eher zentrale Lagen wählen, entscheiden sich Familien und ältere Menschen häufiger für den Stadtrand beziehungsweise für Lagen, die durch Einfamilienhäuser geprägt sind, häufig in Verbindung mit Eigentum. Hingegen wählen insbesondere Studierende und Auszubildende häufiger zentrale, innenstadtnahe Wohnquartiere, obwohl diese Wohnlagen vergleichsweise teurer sind. Es ist also nicht allein das verfügbare Einkommen oder Vermögen, sondern auch die Lebensphase und die Haushaltsform, die Einfluss auf die Wahl der Wohnstandorte hat.

Veränderungen der Wohnbedürfnisse durch die Corona-Pandemie konnten in der genannten Empirica-Studie noch nicht berücksichtigt werden. Vielfach wird für die Zukunft angenommen, dass die Abwanderung in das Umland von Großstädten auch im Zusammenhang mit veränderten Wohnbedarfen steht, zu denen ortsflexible Ar-

beitsformen beitragen (Dolls/Mehles 2021; Eisfeld/Just 2021; Krasilnikova/Levin-Keitel 2021; Neumann/Spellerberg/Eichholz 2022). Obwohl Hamburg insgesamt noch ein positives Wachstum verzeichnet, werden die Anzeichen für eine verstärkte Abwanderung von Haushalten ins Umland medial und politisch diskutiert (Hamburger Morgenpost 2021). An erster Stelle der Umland-Kreise, die an Attraktivität gewonnen haben, steht Harburg, gefolgt von Pinneberg, Stormarn und Segeberg. Außerdem zeigt sich, dass junge Menschen zwischen 18 und 29 Jahren sowie allgemein Zuzüge aus dem Ausland das Wachstum der Bevölkerung in Hamburg hoch halten, wohingegen die größte Zahl der Fortzüge von Personen im Alter von 30 bis 49 Jahren zu verzeichnen ist (Bauer et al. 2023). Neben dem Wunsch nach mehr Grün und größeren Wohnungen werden auch die weiterhin steigenden Mieten als ein Grund für die Fortzüge aus Hamburg genannt (Einfeldt 2022).

Verkehrsangebote und Verkehrsmittelnutzung in Hamburg

Der Alltag der Menschen findet nicht nur innerhalb der Wohnung und im Wohnumfeld statt, sondern an verschiedenen, über den Stadtraum und teilweise darüber hinaus verstreuten Orten. Einen entscheidenden Einfluss auf die Anzahl und Länge alltäglicher Wege und die hierfür genutzten Verkehrsmittel hat der Wohnort. Über grundlegende Zusammenhänge zwischen siedlungsstrukturellen Merkmalen und den Mustern der Alltagsmobilität besteht in der Forschung dank einer Vielzahl an Untersuchungen weitestgehend Einigkeit (Ewing/Cervero 2010; Næss et al. 2018; Nobis/Kuhnimhof 2018). Demnach bestimmt die Raumstruktur wesentlich durch Dichte und Nutzungsmischung die Erreichbarkeit von Aktivitätsgelegenheiten und hat dementsprechend primär Einfluss auf Wegelängen und somit auch auf die Verkehrsmittelwahl (Scheiner 2009: 34). Es wird jedoch nicht nur von einem Einfluss des Wohnortes auf die Alltagsmobilität ausgegangen, sondern auch in entgegengesetzter Richtung, von einem Einfluss mobilitätsspezifischer Orientierungen auf Wohnstandortentscheidungen (Bruns/Matthes 2019; Schwanen/Mokhtarian 2005). Wem also kurze Wege und eine gute Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel im Alltag wichtig sind, sucht sich eher einen innerstädtischen Wohnstandort. Wer hingegen eine Pkw-Affinität hat, sucht sich eher einen suburbanen Wohnstandort. Wie stark diese sogenannten residenziellen Selbstselektionseffekte auf das Verhältnis von Siedlungsstruktur und Verkehrsmittelnutzung wirken, bleibt jedoch umstritten und dürfte insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten wie Hamburg nur eine untergeordnete Rolle spielen (Scheiner 2010: 689).

Der in der Metropolregion Hamburg beobachtbare Trend zur Verlagerung des Wohnstandortes von der Kernstadt in das Umland hat demnach deutliche Konsequenzen für Verkehrsmittelnutzung und Verkehrsaufkommen. Die Pendelverflechtungen[2]

2 Nach der Statistik der Agentur für Arbeit sind Pendler*innen alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, deren Arbeitsort sich vom Wohnort unterscheidet. Einpendler*innen wohnen nicht an ihrem Arbeitsort, Auspendler*innen arbeiten nicht an ihrem Wohnort (BA 2023a). Ob und wie häufig tatsächlich zwischen Wohn- und Arbeitsort gependelt wird, bleibt in der amtlichen Statistik unsichtbar.

der Hansestadt mit den Kreisen und kreisfreien Städten der Metropolregion haben 2022 – wie auch in der langjährigen Tendenz – wieder deutlich zugenommen: Für knapp 350.000 der rund 2,2 Millionen Beschäftigten in der Metropolregion spannt sich das räumliche Verhältnis von Arbeits- und Wohnort zwischen der Kernstadt und dem Umland auf (BA 2023b). Die Corona-Pandemie stellte hierbei eine deutliche Zäsur dar. So reduzierte sich während der Pandemie die Anzahl der beruflichen Pendelwege drastisch. Die Träger des öffentlichen Nahverkehrs verzeichneten nach zuvor konstantem Wachstum einen deutlichen Rückgang in den Fahrgastzahlen: 2020 waren es laut Hamburger Verkehrsverbund (HVV) 35 Prozent weniger Fahrgäste (HVV 2021), während viele Menschen für ihre Wege, die sich vor allem auf das nähere Wohnungsumfeld beschränkten, das Fahrrad nutzten oder zu Fuß unterwegs waren (Follmer 2020: 12). Den langjährigen Trend zu mehr Radverkehr konnte die Pandemie verstärken: Zwischen 2017 und 2022 wuchs der Anteil des Radverkehrs am Wegeaufkommen von 15 Prozent auf 22 Prozent (BVM 2023a; Follmer et al. 2019). Das geht aus der Erhebung »Mobilität in Deutschland« (MiD) aus dem Jahr 2017 sowie ersten Zahlen der »Mobi Ham«-Erhebung 2022 hervor, die zusammen die aktuellste, repräsentative Datengrundlage zum Alltagsverkehr in Hamburg darstellen. Wie nachhaltig die Pandemie das Mobilitätsgeschehen verändert hat, müssen künftige Mobilitätserhebungen[3] zeigen.

Aus den aktuellen Daten geht ein allgemeiner Rückgang der Mobilitätsquoten hervor. Demnach ist der Anteil der Hamburger*innen, die mindestens einen außerhäuslichen Weg am Tag zurückgelegt haben, zwischen 2017 und 2022 von 88 Prozent auf 84 Prozent gesunken. Zudem werden mit drei Wegen pro Tag im Mittel 0,3 Wege weniger als noch 2017 zurückgelegt. Dieser Rückgang steht im Zusammenhang mit dem Anstieg des Anteils an Beschäftigten, die mindestens einen Tag pro Woche im Homeoffice arbeiten. Dieser Anteil ist von 15 Prozent vor Corona auf 40 Prozent im Jahr 2022 gestiegen (BVM 2023a). Das wichtigste Verkehrsmittel, gemessen an den zurückgelegten Wegen, ist nach wie vor – allerdings mit abnehmender Tendenz – das Auto. Während 2002 noch 47 Prozent aller Wege mit dem Auto zurückgelegt wurden, sank der Anteil bis 2022 auf 32 Prozent. Gleichzeitig ist der Pkw-Bestand in Hamburg kontinuierlich gewachsen und liegt 2023 bei etwa 348 privaten Pkw pro 1.000 Einwohner*innen (zum Vergleich: in Berlin liegt dieser Wert bei etwa 290). Hieran haben Elektro-Autos einen immer größeren Anteil: Zwischen 2018 und 2023 ist der Anteil an Elektro-Autos von 0,2 Prozent auf 2,5 Prozent gestiegen (KBA 2023). Die Bedeutung des Autos variiert jedoch stark nach siedlungsstrukturellen Gegebenheiten. So liegt die Pkw-Dichte in Hamburg-Mitte bei 266 privaten Pkw pro 1.000 Einwohner*innen, in den äußeren Bezirken wie Bergedorf und Wandsbek bei etwa 400 (Statistikamt Nord 2021).

3 Ergebnisse der größten bundesweiten Mobilitätserhebung »Mobilität in Deutschland« (MiD) für die Erhebungswelle 2023 werden Ende 2024 erwartet.

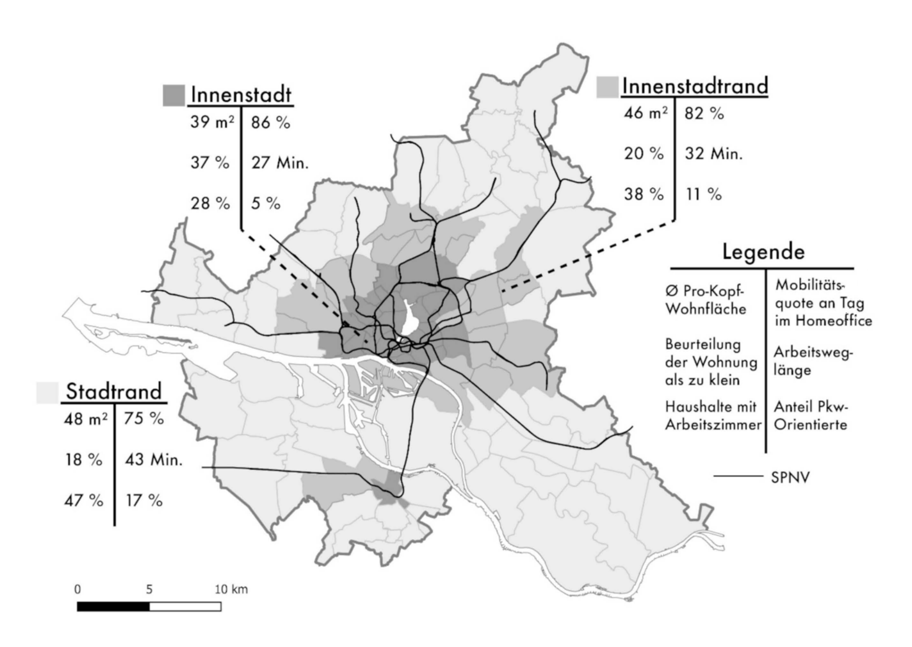
Ergebnisse der Umfrage

Erste aktuelle Befunde zur Situation von Personen, die in Hamburg wohnen und regelmäßig ortsflexibel arbeiten, zu ihrer Wohn- und Haushaltssituation sowie ihrer Alltagsorganisation ergibt unsere standardisierte Erhebung von Anfang 2023. Die Ergebnisse sind dabei nicht verallgemeinerbar für die gesamte Hamburger Wohnbevölkerung, sondern spiegeln die aktuelle Situation der Beschäftigten in Branchen, in denen ortsflexible Arbeitsformen möglich sind und häufig genutzt werden. Unsere Stichprobe setzt sich zu einem Drittel aus Männern und zwei Dritteln aus Frauen zusammen, wobei das Durchschnittsalter mit 42,4 Jahren und das durchschnittliche Nettoeinkommen mit 2.500 bis 3.000 Euro (nur Vollzeiterwerbstätige) in etwa den statistischen Durchschnittswerten entsprechen (Statistikamt Nord 2022c). Beschäftigte mit akademischem Berufsabschluss sind mit über der Hälfte der Befragten gegenüber der Grundgesamtheit der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Hamburg (28 Prozent) überrepräsentiert, nicht-akademische Berufsabschlüsse hingegen mit etwa 40 Prozent gegenüber 47 Prozent etwas unterrepräsentiert (BBSR 2023). Auch die Haushaltsformen weichen gegenüber den Durchschnittswerten für Hamburg etwas ab (Tab. 1). So sind Einpersonenhaushalte in unserem Sample mit ca. 25 Prozent der Haushalte deutlich unterrepräsentiert (gegenüber 54 Prozent für Hamburg); Haushalte mit Kindern (Alleinerziehende und Paarhaushalte) sind mit insgesamt ebenfalls ca. 25 Prozent etwas überrepräsentiert (gegenüber 18 Prozent für Hamburg); dies liegt daran, dass nur Berufstätige befragt wurden, was zum Beispiel Studierende und Rentner*innen ausschließt. Die Aussagekraft unserer Daten bezieht sich daher auf die beschriebene Gruppe von Erwerbstätigen und deren Familien.

Um die räumliche Dimension des Zusammenhangs von ortsflexibler Arbeit und Alltagsmobilität zu verdeutlichen, werden in den folgenden Auswertungen die Wohnlagen der befragten Personen analog zum Beitrag »Wohnungsbau in Hamburg zwischen Innen- und Außenentwicklung« (siehe Pohl/Wichmann in diesem Band) basierend auf der Typisierung von Matthes (2016) in Innenstadt, Innenstadtrand und Stadtrand unterteilt (Abb. 1).

Zunächst findet sich in unseren Daten die oben skizzierte sozialräumliche Segregation von Haushaltsformen: Einpersonenhaushalte wohnen häufiger in den innerstädtischen Quartieren, Familien hingegen häufiger am Innenstadtrand und noch häufiger am Stadtrand (Tab. 1). Da darin auch der oben angesprochene Lebensphaseneffekt enthalten ist, überrascht es nicht, dass befragte Personen, die in innerstädtischen Bereichen wohnen, jünger sind als diejenigen, die am Stadtrand wohnen. Quer dazu findet sich ein Gefälle der Struktur der Einkommen und des Bildungsniveaus, die beide in innerstädtischen Haushalten im Durchschnitt höher als in den Randlagen sind.

Abb. 1: Ausgewählte Kennzahlen zu Wohnverhältnissen und Mobilität nach Wohnlagen, eigene Darstellung (basierend auf eigener Erhebung; Matthes 2016).[4]



Tab. 1: Haushaltstypen nach Lage, eigene Erhebung.

		Lage			
		Innenstadt (n=156)	Innen-stadtrand (n=89)	Stadtrand (n=118)	gesamt (n=363)
Haus-haltstyp	Einpersonenhaushalt	26 %	30 %	19 %	25%
	Alleinerziehend	3 %	4 %	4 %	4 %
	Paarhaushalt ohne Kinder	40 %	33 %	41 %	38 %
	Paarhaushalt mit Kindern (u. 18)	19 %	20 %	26 %	22 %
	Wohngemeinschaft	8 %	6 %	2 %	5 %
	Sonstiger Mehrpersonen-haushalt	4 %	7 %	8 %	6 %
gesamt		100 %	100 %	100 %	100 %

4 Als Pkw-Orientierte werden hier Personen mit ausschließlicher Pkw-Nutzung für Alltagswege bezeichnet, vgl. auch Tab. 6.

Die Lage der Wohnung korrespondiert mit dem Gebäudetypus: In der Innenstadt finden sich fast ausschließlich Mehrfamilienhäuser, während die Befragten, die am Stadtrand wohnen, fast zur Hälfte auch in Ein-, Zwei- oder Reihenhäusern wohnen. Die Lage der Wohnung korreliert außerdem mit der von der Innenstadt in die Randlagen zunehmenden verfügbaren Wohnfläche: In innerstädtischen Lagen beträgt diese durchschnittlich 39 Quadratmeter, in Randlagen 48 Quadratmeter pro Person. Analog dazu empfinden Befragte, die in der Innenstadt wohnen, ihre Wohnung mit 37 Prozent am häufigsten als zu klein. Am Stadtrand sagen dies nur 18 Prozent der Befragten (Abb. 1).

Die Größe und Ausstattung von Wohnraum haben im Kontext der Zunahme von ortsflexiblen Arbeitsverhältnissen eine neue Bedeutung erhalten. Ein separates Arbeitszimmer haben deutlich häufiger diejenigen Personen, die am Stadtrand wohnen (47 Prozent), als diejenigen, die in der Innenstadt (18 Prozent) wohnen. Entsprechend häufiger berichten diejenigen, die in den innerstädtischen Vierteln wohnen, von Konflikten in ihrem Haushalt im Zusammenhang mit der Arbeit im Homeoffice (28 Prozent) als diejenigen, die am Stadtrand leben und arbeiten (12 Prozent). Differenziert man hierbei nach Haushalten mit und ohne Kinder, so zeigt sich insbesondere für die Innenstadtlagen ein zugespitztes Bild (Tab. 2).[5] Gegenüber Haushalten ohne Kinder (22 Prozent) ist die Häufigkeit von Konflikten bei Familien mit 47 Prozent nochmals deutlich höher, wenn in den potenziell zu kleinen Wohnungen ohne eigenes Arbeitszimmer im Homeoffice gearbeitet wird. Zugespitzt bedeuten diese Befunde, dass in Hamburg die Wohnverhältnisse in den Innenstadtbereichen insbesondere für Haushalte mit Kindern wenig geeignet sind, um teilweise oder vollständig von Zuhause aus zu arbeiten.

Des Weiteren weisen unsere Daten eindrücklich nach, dass Arbeiten im Homeoffice deutliche Effekte auf die raum-zeitliche Organisation des Alltags hat. Durchschnittlich legen alle Befragten an den Tagen, an denen sie von Zuhause aus arbeiten, weniger Wege zurück als an den Tagen, an denen sie im Betrieb arbeiten (Tab. 3). Obwohl jedoch an den Homeoffice-Tagen die Arbeitswege wegfallen (zwei Wege), beträgt die durchschnittliche Reduktion weniger als zwei Wege pro Tag. Hier bestehen auch wieder Unterschiede nach Wohnlage, die sich mit den unterschiedlichen Lebensphasen und Haushaltsformen überschneiden. Die Mobilitätsquote, das heißt der Anteil der Personen, die mindestens einen Weg am Tag zurückgelegt haben, ist in Stadtrandlagen an Tagen im Homeoffice mit 75 Prozent deutlich geringer als in der Innenstadt mit 86 Prozent. Auch legen diejenigen, die am Stadtrand wohnen, im Mittel an allen Tagen etwas weniger Wege zurück als diejenigen, die (eher) innerstädtisch wohnen.

5 Aufgrund des kleinen Samples ergeben sich bei Ausdifferenzierung in Gruppen zum Teil geringe Fallzahlen, was bei der Interpretation und der Aussagekraft der Ergebnisse beachtet werden muss.

Tab. 2: Konflikte im Homeoffice, Wohnlage und Kinder im Haushalt (nur Personen, die von zu Hause aus arbeiten), eigene Erhebung.

		Kein Kind im Haushalt				Kind(er) im Haushalt			
		Innenstadt (n=112)	Innenstadtrand (n=64)	Stadtrand (n=72)	Gesamt (n=248)	Innenstadt (n=32)	Innenstadtrand (n=19)	Stadtrand (n=30)	Gesamt (n=81)
Konflikte im Homeoffice?	Nein	78 %	89 %	90 %	84 %	53 %	79 %	83 %	70 %
	Ja	22 %	11 %	10 %	16 %	47 %	21 %	17 %	30 %
gesamt		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tab. 3: Mobilitätsquote im Homeoffice und Art der Wege, eigene Erhebung.

		Lage					
		Innenstadt		Innenstadtrand		Stadtrand	
		ohne Kind (n=122)	mit Kind (n=34)	ohne Kind (n=70)	mit Kind (n=19)	ohne Kind (n=83)	mit Kind (n=36)
Mobilitätsquote an Tag im Homeoffice		84 %	91 %	77 %	95 %	73 %	79 %
Anzahl Wege (Mittelwert)	Tag im Home-office	2,1	2,7	1,9	3,0	1,7	2,0
	Tag im Betrieb	3,1	3,2	3,4	3,9	2,9	3,1
Hol-/Bringweg	Tag im Home-office	1 %	56 %	2 %	37 %	1 %	47 %
	Tag im Betrieb	0 %	38 %	0 %	32 %	1 %	26 %
Einkaufsweg	Tag im Home-office	50 %	53 %	38 %	47 %	45 %	33 %
	Tag im Betrieb	43 %	24 %	38 %	42 %	30 %	26 %
Erledigungs-weg	Tag im Home-office	29 %	19 %	28 %	37 %	22 %	17 %
	Tag im Betrieb	17 %	12 %	26 %	26 %	21 %	12 %
Freizeitweg	Tag im Home-office	50 %	16 %	44 %	42 %	28 %	20 %
	Tag im Betrieb	43 %	9 %	37 %	26 %	26 %	24 %
Lesebeispiel: 56 % der in der Innenstadt wohnenden Personen mit Kind(ern) haben an einem Tag im Homeoffice mind. einen Hol-/Bringweg zurückgelegt. An einem Tag im Betrieb waren es dagegen nur 38 %.							

Deutlich zeigt sich, dass Homeoffice-Tage durch ein größeres Engagement an Care- und Haushaltsarbeiten, aber auch durch mehr Freizeitaktivitäten geprägt sind. So werden an diesen Tagen häufiger Einkäufe und Erledigungen übernommen, was jeweils mit entsprechenden Wegen einhergeht, oder Kinder beziehungsweise andere Angehörige abgeholt oder zu deren Zielorten gebracht (Tab. 3). Diese Tendenz zur Verbindung von Homeoffice-Tagen mit Wegen unterschiedlicher Art ist in den Innenstadtbereichen stärker ausgeprägt als am Stadtrand. So verbinden beispielsweise mehr als die Hälfte der Personen aus innerstädtischen Haushalten mit Kindern (53 Prozent) Einkaufswege mit der Arbeit im Homeoffice, während dies nur für 33 Prozent der Stadtrandhaushalte mit Kindern zutrifft. Demgegenüber werden Freizeitwege von Haushalten ohne Kinder in der Innenstadt (50 Prozent) und im Innenstadtrand (44 Prozent) häufiger mit Homeoffice verbunden, als dies für Haushalte der Fall ist, die am Stadtrand leben (28 Prozent).

Zusammenfassend heißt dies, dass an den Homeoffice-Tagen zwar die Wege zum und vom Arbeitsort wegfallen, dafür sind die Befragten aus anderen Gründen mobil. Inwieweit dadurch aber bei Paaren oder in Familien der Partner oder die Partnerin weniger

unterwegs ist, es also nur zu einer Umverteilung der Tätigkeiten und damit verbundenen Wegen innerhalb eines Haushaltes kommt, oder ob zusätzliche Wege entstehen, lässt sich mit unseren Daten nicht prüfen. Was sich jedoch zeigen lässt, ist, dass sich die Verteilung der Wochenarbeitsstunden zwischen Frauen und Männern bei kinderlosen Paarhaushalten und Paarhaushalten mit Kindern deutlich unterscheidet und auch mit der Wohnlage zusammenhängt (Tab. 4). Etwa drei Viertel der kinderlosen Paarhaushalte in der Innenstadt haben eine egalitäre Erwerbskonstellation, dagegen nur etwa die Hälfte der Haushalte am Stadtrand. Wenn mindestens ein Kind im Haushalt lebt, arbeitet der Partner in den meisten Fällen mehr Wochenstunden als die Partnerin (59 bzw. 64 Prozent). Besonders deutlich zeigt sich dies in Stadtrandlagen (71 Prozent).[6] Allerdings gibt es bei kinderlosen Paaren am Stadtrand auch häufiger die Konstellation, dass die Partnerin mehr arbeitet als ihr Partner. Hierbei handelt es sich vor allem um ältere Paare, bei denen der Mann bereits im Ruhestand ist.

Tab. 4: Erwerbskonstellationen nach Wohnlagen (nur Paarhaushalte), eigene Erhebung.

		Lage						
		Innenstadt		Innenstadtrand		Stadtrand		
		ohne Kind (n=47)	mit Kind (n=29)	ohne Kind (n=30)	mit Kind (n=14)	ohne Kind (n=44)	mit Kind (n=31)	gesamt (n=195)
Erwerbskonstellation	Mann arbeitet mehr als Frau	17 %	59 %	13 %	64 %	25 %	71 %	37 %
	egalitär	75 %	31 %	77 %	29 %	52 %	26 %	52 %
	Frau arbeitet mehr als Mann	9 %	10 %	10 %	7 %	23 %	3 %	11 %
gesamt		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Unterschiede zeigen sich zudem in der Dauer der verschiedenen Alltagswege in Abhängigkeit von der Wohnlage. Wenig überraschend nimmt die Wegelänge mit abnehmender Zentralität und damit abnehmender Dichte der Bebauung und der Gelegenheitsstrukturen zu, die Alltagsorganisation ist für Haushalte am Stadtrand also deutlich zeitaufwendiger (Tab. 5), da größere Distanzen zurückgelegt werden müssen. Dementsprechend stimmen auch 70 Prozent der befragten Personen, die am Stadtrand wohnen, der Aussage »Durch die Arbeit im Homeoffice spare ich mir die Arbeitswege und damit viel Zeit im Verkehr« zu, während dies nur auf knapp 40 Prozent der in der Innenstadt lebenden Personen zutrifft. Unterschiede bestehen außerdem darin, welche Verkehrsmittel den Haushalten zur Verfügung stehen: In den innerstädtischen Gebieten ist der Besitz eines eigenen Autos nur etwa bei der Hälfte der Befragten im Haushalt

6 Diese Abstufung setzt sich im Hamburger Umland fort: Bei Haushalten mit Kindern arbeitet der Mann in 77 Prozent der Fälle mehr und nur 21 Prozent der Paare arbeiten etwa gleich viel.

gegeben, am Stadtrand hingegen bei mehr als drei Vierteln. Gegenläufig dazu nimmt der Besitz eines HVV-Abonnements und von Fahrzeug-Sharing-Mitgliedschaften zum Stadtrand hin ab. Dafür zeigt sich am Stadtrand mit 17 Prozent ein doppelt so hoher Anteil an E-Bike-Besitzer*innen wie in der Innenstadt.

Tab. 5: Durchschnittliche Wegedauer in Minuten nach Wohnlage, eigene Erhebung.

	Innenstadt (n=150)	Innenstadtrand (n=88)	Stadtrand (n=118)
zum Arbeitsplatz	27	32	43
zu Geschäften des täglichen Bedarfs	6	8	8
zur Schule/Kita	8	10	12
zur Hausarztpraxis	14	12	14
zum Hobby	15	15	16
zur am häufigsten genutzten ÖV-Haltestelle	6	7	9
Durchschnittl. Tage pro Woche im Homeoffice	2,4	2,3	2,7
Lesebeispiel: Für den Weg zum Arbeitsplatz benötigen die Innenstadtbewohner*innen durchschnittlich 27 Minuten, Stadtrandbewohner*innen hingegen 43 Minuten.			

Aber nicht nur die Wegelängen und die Verfügbarkeit der Verkehrsmittel unterscheiden sich, auch deren Nutzung weist deutliche Muster je nach Wohnlage auf. Diejenigen, die in der Innenstadt wohnen, fahren äußerst selten mit dem Auto ins Büro, während dies mehr als ein Viertel der Bewohner*innen städtischer Randlagen tun (Tab. 6). Der ÖPNV ist dennoch das am häufigsten genutzte Verkehrsmittel für den Arbeitsweg (43, 59 bzw. 57 Prozent). Das Fahrrad stellt hauptsächlich in der Innenstadt eine Alternative zum ÖPNV auf dem Arbeitsweg dar. Insgesamt, über die verschiedenen Wegezwecke verteilt, findet sich unter denjenigen, die am Stadtrand wohnen, mit 17 Prozent der höchste Anteil an Pkw-Orientierten, d.h. mit der ausschließlichen Nutzung des Pkw für Alltagswege, während dies nur bei 5 Prozent der Innenstadt- und 11 Prozent der Innenstadtrand-Bewohner*innen zu beobachten ist.

Die größere Unabhängigkeit vom Auto in den Innenstadt- gegenüber den Stadtrandlagen wird auch in den Wegen für Care- und Haushaltsarbeit sehr deutlich. Care-Wege für den Einkauf oder um Kinder von/zur Schule oder Kita zu bringen, werden an innerstädtischen Wohnorten vorwiegend zu Fuß (66 bzw. 46 Prozent) oder mit dem Rad (21 bzw. 45 Prozent) zurückgelegt. Je dezentraler der Wohnort, desto weniger wird zu Fuß gegangen und desto mehr wird (insbesondere zum Einkaufen, 41 Prozent) das Auto genutzt.

Tab. 6: Verkehrsmittelnutzung für Alltagswege nach Wohnlage, eigene Erhebung.

	Innenstadt			Innenstadtrand			Stadtrand		
	zur Arbeit (n=152)	zum Einkauf (n=151)	zur Schule/ KiTa (n=33)	zur Arbeit (n=88)	zum Einkauf (n=88)	zur Schule/ KiTa (n=18)	zur Arbeit (n=118)	zum Einkauf (n=115)	zur Schule/ KiTa (n=35)
Pkw	5 %	10 %	3 %	13 %	23 %	11 %	27 %	41 %	20 %
Rad/E-Bike	40 %	21 %	45 %	23 %	24 %	44 %	14 %	28 %	43 %
ÖV	43 %	3 %	3 %	59 %	7 %	6 %	57 %	3 %	9 %
zu Fuß	10 %	66 %	46 %	5 %	46 %	39 %	1 %	27 %	29 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Lesebeispiel: 10 Prozent der Innenstadtbewohner*innen nutzen üblicherweise zum Einkaufen den Pkw, dagegen 41 Prozent der Stadtrandbewohner*innen.

Konsequenzen für Wohnungsmarkt und Wohnbedarfe in Hamburg

Unsere Befunde lassen sich im Hinblick auf siedlungsstrukturelle, soziale und ökologische Dimensionen diskutieren. Für alle diese Dimensionen gilt, dass sich aus Haushaltskonstellation und Wohnlage in Verbindung mit den arbeits- und alltagsweltlichen Anforderungen ortsflexibler Arbeit komplexe Wechselbeziehungen ergeben. Erkennbar ist, dass Homeoffice-Tage die Haushaltsorganisation und die damit verbundenen Wegeketten nachhaltig verändern. An diesen Tagen ist der Alltag sowohl zeitlich als auch räumlich deutlich anders strukturiert als an Tagen, an denen im Betrieb gearbeitet wird. Konkret heißt das: Sieht man von den Arbeitswegen ab, so fallen im Durchschnitt mehr Wege an und diese Wege stehen häufiger in Verbindung mit Care- und Haushaltsarbeiten sowie Freizeitaktivitäten. Für homeofficefähige Branchen, wie sie im Rahmen unserer Studie untersucht wurden, zeigt sich, dass die Beschäftigten nicht nur punktuell oder an einzelnen Tagen, sondern im Durchschnitt eine halbe Arbeitswoche (ca. 2,5 Tage) im Homeoffice arbeiten. Entscheidend ist, dass dies nicht nur Konsequenzen für die Nutzung des Wohnraums hat, in dem Sinne, dass dort ein Arbeitsplatz eingerichtet werden muss; darüber hinaus verändert sich die gesamte Alltagsgeografie des Haushalts in Abhängigkeit von Wohnlage, Betriebsstandort und verkehrlicher Anbindung. Unsere quantitative Analyse gibt, wie oben dargestellt, einen ersten Einblick in die raum-zeitlichen Bezüge und Tendenzen ortsflexibler Arbeit.

Mit Blick auf siedlungsstrukturelle Dimensionen lässt sich erstens erkennen, dass die Anforderungen und Möglichkeiten ortsflexibler Arbeit zu einer Neubewertung von Wohnlagen beziehungsweise der Ausstattung von Wohnraum führen. Zunächst verliert durch ortsflexible Arbeitsmodelle die Nähe zum Betriebsstandort an Bedeutung. Es besteht immer seltener die Notwendigkeit zum täglichen Pendeln, sodass die Nähe zum Arbeitsplatz und auch die Relevanz einer guten Verkehrsanbindung gegenüber anderen Motiven bei der Wohnstandortsuche zukünftig weiter an Bedeutung verlieren könnte (Scheiner et al. 2023). Dies deckt sich mit Befunden, dass Menschen, die von zu Hause aus arbeiten, das Wohnen in gemischt genutzten Quartieren mit fußläufig erreichbarer Infrastruktur bevorzugen (Zenkteler et al. 2022). Damit verknüpft deutet sich auf Basis unserer Erhebung an, dass ortsflexible Arbeitsmodelle die Suburbanisierungstendenzen im Hamburger Umland, auf die bereits andere Studien hingewiesen haben, weiter verstärken werden. Zwar werden durch das Homeoffice berufliche Pendelwege eingespart, wenn aber der Arbeitsort in der Kernstadt verbleibt, müssen die Erwerbstätigen, die am Stadtrand beziehungsweise im Umland wohnen, deutlich längere Arbeitswege zurücklegen. So könnten ortsflexible Arbeitsmodelle zwar durch die zeitliche Entzerrung des Berufsverkehrs zu einer kapazitiven Entlastung der Verkehrsinfrastrukturen beitragen (Agora Verkehrswende 2022: 15), gleichzeitig aber auch in vielen Fällen für einen Alltag mit mehr Autoverkehr sorgen.

In Verbindung damit stehen zweitens soziale Konsequenzen ortsflexibler Arbeitsmodelle. Die erhöhten Anforderungen an den Wohnraum im Hinblick auf die Ausstattung verstärken erkennbar die bereits vorhandene soziale Selektivität des Wohnungsmarktes. Entscheidend ist hierbei für Familien nicht primär die quantitativ verfügbare Wohnfläche, sondern die räumliche Aufteilung der Wohnung und in welcher Weise ein räumlich und akustisch abgetrennter Bereich als Arbeitsplatz vorhanden

ist. Wohnformen, wie beispielsweise Gemeinschafts- oder Clusterwohnen, die solche Bedarfe durch flexible Grundrisse und ergänzende Gemeinschaftsräume auffangen, sind jedoch im Massenwohnungsbau weiterhin die absolute Ausnahme (siehe Behne/Kniess/Richter in diesem Band). Haushalte mit geringerem Einkommen sind in ihrer Wahlfreiheit besonders eingeschränkt und müssen vor allem bei der Standortwahl Kompromisse eingehen (Abraham et al. 2021: 116). Die daraus resultierende sozialräumliche Segregation geht einher mit geschlechterbezogenen Unterschieden: Im Kontext der Corona-Pandemie wurde vielfach auf die ungleich höhere Belastung von Müttern hingewiesen, zugespitzt in der These der »Retraditionalisierung« der Geschlechterrollen (Allmendinger 2020). Diese geschlechtsspezifische Arbeitsteilung hinsichtlich der Verantwortung für die Care-Arbeit ist, wie wir oben zeigen, in den von Einfamilienhausgebieten geprägten Stadtrandlagen wesentlich markanter als in den Innenstadtlagen. Die geringere Dichte von Versorgungs- und Betreuungsinfrastrukturen, die längeren Wege und die tendenzielle Notwendigkeit eines Autos für Care-Wege dürften hierfür wesentlich sein. Im Kontext des angespannten Wohnungsmarktes und der geringen Wahlfreiheit für Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen könnte die Abwanderung von Familien ins Umland die (erneute) Trennung von bezahlter und unbezahlter Arbeit entlang von Geschlechtergrenzen weiter verschärfen.

Die dritte Dimension der Konsequenzen ortsflexibler Arbeit betrifft ökologische Fragestellungen. Unsere Daten weisen eindrücklich nach, dass die innerstädtischen Wohngebiete in Hamburg eine ökologisch nachhaltigere Berufs- und Alltagsmobilität ermöglichen als die Stadtrandlagen mit längeren Wegen und ohne fußläufig erreichbare Infrastruktur (Tab. 5 u. 6). Dieser Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und Verkehrsmittelnutzung ist bereits ein etablierter Befund der Verkehrs- und Mobilitätsforschung (Ewing/Cervero 2010; Næss et al. 2018; Nobis/Kuhnimhof 2018), der jedoch durch die gegenwärtige Ortsflexibilisierung eines Teils der Arbeitsverhältnisse und vor dem Hintergrund bereits bestehender haushalts- und lebensphasenspezifischer Segregationen auf dem Wohnungsmarkt zusätzliche Brisanz erhält. Neben dem Weg zur Arbeit konzentriert sich die Pkw-Nutzung in den Stadtrandlagen nämlich auch auf andere Alltagswege, insbesondere die Care-Wege zum Einkaufen und Holen/Bringen von Kindern (Tab. 6). Es sind auch diese Wege, die sich an Tagen im Homeoffice besonders deutlich erhöhen. Solche Reboundeffekte werden in der sozialwissenschaftlichen Transformations- und Mobilitätsforschung erst in Ansätzen in den Blick genommen und verstanden (Santarius 2014; Sonnberger/Gross 2018; Thorn/Schulz/Wilhelm 2022). Unsere Studie trägt zu dieser Diskussion bei, indem wir zeigen, dass auch ortsflexible Arbeitsmodelle, von denen sich viele eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs versprechen, mit Reboundeffekten einhergehen, dadurch dass sich die alltagsbezogenen Abhängigkeiten vom Pkw verfestigen beziehungsweise sogar verschärfen könnten, wenn nicht gleichzeitig attraktive Alternativen zum motorisierten Individualverkehr geschaffen werden.

Gegenüber den Nachverdichtungsstrategien der 2010er Jahre, haben sich die aktuellen großen Stadtentwicklungsprojekte in Hamburg wieder an den Stadtrand verlagert (siehe Pohl/Wichmann in diesem Band). Viele dieser Projekte, wie Oberbillwerder oder der neue Stadtteil, der auf der Elbinsel Grasbrook entsteht, versuchen den neuen Formen ortsflexibler Arbeit Rechnung zu tragen. Die Planungen sehen Coworking-Arbeits-

plätze und andere Angebote vor, die erlauben sollen, Wohnen und Arbeiten in gemischt genutzten Quartieren zu verbinden. Im Hinblick auf das Verkehrsgeschehen ist es das Ziel der Stadt Hamburg, den Anteil des öffentlichen Verkehrs von aktuell 24 Prozent auf 30 Prozent aller zurückgelegten Wege zu erhöhen (BVM 2023b). Neben dem Ausbau des Streckennetzes um weitere Schnellbahn- und U-Bahnlinien werden hierfür verschiedene neue Mobilitätskonzepte und -angebote entwickelt, wie zum Beispiel die Ergänzung des ÖV durch den Ridepooling-Service »hvv hop« in den Umland-Kreisen Harburg, Segeberg und Stormarn sowie Sharingkonzepte und Mobility Hubs in Oberbillwerder und Grasbrook (IBA Hamburg GmbH 2023). Dies wird ergänzt durch den Ausbau der bislang 14 stadtweiten Velorouten und der »StadtRAD«-Infrastruktur mit aktuell über 290 Fahrrad-Leihstationen sowie zusätzliche »Private free floating«-Angebote und diverse motorisierte Sharing-Kleinfahrzeuge. Inwieweit diese Strategien und Angebote ausreichen, um die negativen Folgen der neuen Suburbanisierungstendenzen und die erkennbare Polarisierung zwischen Innenstadtlagen und Stadtrandlagen im Hinblick auf Ausstattung mit Verkehrsinfrastruktur, Wegelängen im Alltag und Autoabhängigkeit auszugleichen, wird die Zukunft zeigen.

Fazit

Um die Konsequenzen ortsflexibler Arbeitsmodelle für Praktiken des Wohnens und die Alltagsorganisation von Haushalten zu untersuchen, haben wir in diesem Beitrag raumzeitliche Bezüge zwischen Betrieb, Wohnort und Alltagsinfrastruktur für Erwerbstätige in unterschiedlichen Haushaltskonstellationen in den Blick genommen. Wir konnten zeigen, dass Homeoffice-Tätigkeit sich nicht nur in Abhängigkeit von Wohnfläche und -ausstattung, sondern auch je nach Wohnlage unterschiedlich auswirkt. Erwartbar war hierbei der Befund, dass die Arbeit im Homeoffice insbesondere für Familien in kleineren Wohnungen in Innenstadtlagen deutliche Konfliktpotenziale mit sich bringt. Ebenfalls naheliegend ist, dass die potenziellen zeitlichen Einsparungen durch wegfallende Arbeitswege und verringerte Mobilitätsquoten an den Homeoffice-Tagen für Haushalte am Stadtrand größer sind als für innerstädtische Haushalte. Neu ist der Einblick, den unsere Daten in die veränderte Alltagsorganisation von Haushalten geben. Auch wenn Arbeitswege wegfallen, kommen andere Wege für Care- und Freizeitaktivitäten hinzu. Die Pkw-Abhängigkeit ist hierbei in den Stadtrandlagen am höchsten und besonders für Care- und Einkaufswege sehr deutlich ausgeprägt. Auch geschlechtsbezogene Unterschiede in der Arbeitsteilung in Paar- und Familienhaushalten sind abhängig von der Wohnlage sehr deutlich ausgeprägt, wenn man berücksichtigt, dass im Sample nur Haushalte mit Wohnsitz in Hamburg befragt wurden, wir hier also nicht von ländlichen Regionen im Umland sprechen. Für die Zukunft ist daher zu erwarten, dass sich die soziale Entmischung entlang der Haushaltsformen weiter fortsetzen und die Wanderungsbewegung vor allem von Familien an die Stadtränder oder darüber hinaus verstärken wird, da in den zentralen Quartieren bezahlbare Wohnungen für Familien, in denen auch noch Platz für ein Arbeitszimmer ist, weitgehend fehlen. Gleichzeitig, und das macht die ökologische Brisanz des Befundes aus, sind es die innerstädtischen Wohngebiete, die eine ökologisch nachhaltigere Alltagsmobilität aufgrund der Angebots- und

Infrastrukturdichte sowie des breiten auto-alternativen Verkehrsangebots deutlich einfacher erlauben. Natürlich spielen auch andere Faktoren eine Rolle, wenn es um die ökologische Nachhaltigkeit von Siedlungsstrukturen geht: Der Gebäudebestand und die Energieversorgung werfen hier aktuell ebenfalls drängende Fragen auf. Dennoch kann man in der Tendenz festhalten, dass es ohne ein massives Gegensteuern auf dem Wohnungsmarkt zu einer erneuten Verfestigung suburbaner familialer Lebensformen in Kombination mit dem Auto kommen könnte – mit den entsprechenden Effekten auf die Verkehrswende, den Klimaschutz und die Sozialisation der kommenden Generationen.

Gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung (HBS) – Projektnummer 2021–618-2

Literatur

Abraham, Thomas/Baba, Ludger/Nostadt, Matthias/Rachowka, Arthur (2021): Gutachten zur Beurteilung der Lage! Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt in Hamburg — eine Analyse von Umfang und Struktur der Wanderungen. Bonn: Empirica.

Agora Verkehrswende (2022): Wende im Pendelverkehr. Wie Bund und Kommunen den Weg zur Arbeit fairer und klimagerechter gestalten können (Studie). Berlin.

Ahlers, Elke/Mierich, Sandra/Zucco, Aline (2021): Homeoffice. Was wir aus der Zeit der Pandemie für die zukünftige Gestaltung von Homeoffice lernen können (WSI Report Nr. 65). Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung.

Allmendinger, Jutta (2020): Zurück in alte Rollen. Corona bedroht die Geschlechtergerechtigkeit. WZB Mitteilungen 168, 45–47.

Bauer, Jakob/Blickle, Paul/Daum, Phillip/Ehmann, Annick/Faigle, Philip/Valentin, Peter/Schach, David/Stahnke, Julian/Tröger, Julius/Zehr, Benja (2023): Wie Zugezogene Hamburg verändern. Zeit Online. https://www.zeit.de/gesellschaft/grossstaedte/hamburg-bevoelkerungsentwicklung-zuwanderung-abwanderung (letzter Zugriff am 20.6.2023).

BA – Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2023a): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundlagen: Definitionen – Glossar der Statistik der BA.

BA – Bundesagentur für Arbeit (2023b): Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Tabellen, Pendlerverflechtungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Kreisen. Stichtag 30. Juni 2022. Nürnberg.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2023): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR.

Bruns, André/Matthes, Gesa (2019): Moving Into and Within Cities – Interactions of Residential Change and the Travel Behavior and Implications for Integrated Land Use and Transport Planning Strategies. Travel Behaviour and Society 17, 46–61.

BVM – Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (2023a): Mobilität in Hamburg 2022.

BVM – Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (2023b): Transformationspfad Mobilitätswende. https://www.hamburg.de/klimaplan/13255380/transformationspfad-mobilitaetswende/ (letzter Zugriff am 10.6.2023).

Canzler, Weert/Knie, Andreas/Vogl, Gerlinde (2020): Arbeiten im Homeoffice – höhere Zufriedenheit und geringerer Verkehr? In: Franz Knieps/Holger Pfaff (Hg.), BKK-Gesundheitsreport 2020. Mobilität – Arbeit – Gesundheit. Zahlen, Daten, Fakten. Berlin: Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 345–349.

Carstensen, Tanja (2020): Orts- und zeitflexibles Arbeiten: Alte Geschlechterungleichheiten und neue Muster der Arbeitsteilung durch Digitalisierung. Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 74/3, 195–205.

Dolls, Mathias/Mehles, Jan-Carl (2021): Wie beeinflusst die Corona-Pandemie die Wohnortpräferenzen? Evidenz aus einer großangelegten Umfrage in Deutschland. ifo Schnelldienst 8/2021, 27–31.

Einfeldt, Christian (2022): Studie belegt: Immer mehr Menschen verlassen Hamburg – warum eigentlich? 24hamburg.de. https://www.24hamburg.de/hamburg/studie-belegt-immer-mehr-menschen-verlassen-hamburg-warum-eigentlich-91640504.html (letzter Zugriff am 3.4.2023).

Eisfeld, Rupert K./Just, Tobias (2021): Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die deutschen Wohnungsmärkte. IMK Study Nr. 74. Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung.

Ewing, Reid/Cervero, Robert (2010): Travel and the Built Environment: A Meta-Analysis. Journal of the American Planning Association 76/3, 265–294.

Follmer, Robert/Gruschwitz, Dana/Eggs, Johannes/Nobis, Claudia/Bäumer, Marcus/Herter, Michael (2019): Ergebnisse der Studie Mobilität in Deutschland (MiD) – Stadt Hamburg und Großraum. Mobilitätsbeirat Hamburg.

Grubbauer, Monika/Manderscheid, Katharina (2023): Im Spannungsfeld von Betrieb und Wohnen: sozial-ökologische Herausforderungen ortsflexibler Arbeit. WSI Mitteilungen Nr. 1/2023. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung, 55–61.

Hamburger Morgenpost (2021): Flucht aufs Land: Mehr als jeder Zehnte will Hamburg verlassen! https://www.mopo.de/hamburg/flucht-aufs-land-mehr-als-jeder-zehnte-will-hamburg-verlassen/ (letzter Zugriff am 10.6.2023).

HVV – Hamburger Verkehrsverbund Gesellschaft mbH (2021): Jahresabschluss zum Geschäftsjahr vom 1.1.2020 bis zum 31.12.2020.

IBA Hamburg GmbH (2023): Erste Mobility Hubs für Oberbillwerder. https://www.oberbillwerder-hamburg.de/erste-mobility-hubs-fuer-oberbillwerder/ (letzter Zugriff am 28.3.2023).

KBA – Kraftfahrt-Bundesamt (2023): Fahrzeugzulassungen. Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Bundesländern, Fahrzeugklassen und ausgewählten Merkmalen. Flensburg.

Krasilnikova, Nadezda/Levin-Keitel, Meike (2021): Mobile Arbeit aus sozioräumlicher Perspektive: Co-Working Spaces als Chance für suburbane und ländliche Räume? Raumforschung und Raumordnung 80/3, 360–372.

Lott, Yvonne (2019): Weniger Arbeit, mehr Freizeit? Wofür Mütter und Väter flexible Arbeitsarrangements nutzen. WSI-Report Nr. 47. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung.

Lott, Yvonne (2020): Work-Life-Balance im Homeoffice: Was kann der Betrieb tun? Welche betrieblichen Bedingungen sind für eine gute Work-Life-Balance im Homeoffice

notwendig? WSI-Report Nr. 54. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung.

Matthes, Gesa (2016): Reurbanisierung und Verkehr. Harburger Berichte zur Verkehrsplanung und Logistik. Münster: readbox unipress, Münsterscher Verlag für Wissenschaft.

Næss, Petter/Peters, Sebastian/Stefansdottir, Harpa/Strand, Arvid (2018): Causality, Not Just Correlation: Residential Location, Transport Rationales and Travel Behavior Across Metropolitan Contexts. Journal of Transport Geography 69, 181–195.

NDR (2022): Immer mehr Hamburger ziehen nach Schleswig-Holstein. https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/schleswig-holstein_magazin/Immer-mehr-Hamburger-ziehen-nach-Schleswig-Holstein,shmag99166.html (letzter Zugriff am 2.4.2023).

Neumann, Ute/Spellerberg, Annette/Eichholz, Lutz (2022): Veränderungen beim Wohnen und von Standortpräferenzen durch Homeoffice in der Covid-19-Pandemie? Raumforschung und Raumordnung 80/4, 434–450.

Nobis, Claudia/Kuhnimhof, Tobias (2018): Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Bonn/Berlin.

Santarius, Tilman (2014): Der Rebound-Effekt: ein blinder Fleck der sozial-ökologischen Gesellschaftstransformation. GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 23/2, 109–117.

Scheiner, Joachim (2009): Sozialer Wandel, Raum und Mobilität. Empirische Untersuchungen zur Subjektivierung der Verkehrsnachfrage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Scheiner, Joachim (2010): Social Inequalities in Travel Behaviour: Trip Distances in the Context of Residential Self-selection and Lifestyles. Journal of Transport Geography 18/6, 679–690.

Scheiner, Joachim/Frank, Susanne/Gerwinat, Verena/Schimohr, Katja/Wismer, Annika (2023): Homeoffice als Chance für den Wohnungsmarkt – und als Rolle rückwärts für die Verkehrswende. Qualitative und quantitative Befunde. Forum Wohnen und Stadtentwicklung 3/2023, 156–162.

Schwanen, Tim/Mokhtarian, Patricia L. (2005): What Affects Commute Mode Choice: Neighborhood Physical Structure or Preferences Toward Neighborhoods? Journal of Transport Geography 13/1, 83–99.

Sonnberger, Marco/Gross, Matthias (2018): Rebound Effects in Practice: An Invitation to Consider Rebound from a Practice Theory Perspective. Ecological Economics 154, 14–21.

Speck, Sarah (2020): Zuhause arbeiten. Eine geschlechtersoziologische Betrachtung des »Homeoffice« im Kontext der Corona-Krise. In: Michael Volkmer/Karin Werner (Hg.), Die Corona-Gesellschaft. Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft. Bielefeld: transcript, 135–141.

Statista Research Department (2022): Wohnfläche je Einwohner in Hamburg bis 2021. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/254754/umfrage/wohnflaeche-je-einwohner-in-hamburg/ (letzter Zugriff am 5.4.2023).

Statistikamt Nord (2012): Struktur der Haushalte in den Hamburger Stadtteilen Ende 2012 (Statistische Berichte Kennziffer: A I 11 – j 21 HH).

Statistikamt Nord (2021): Pkw-Bestand: Private Pkw je 1.000 Einwohner:innen. https://region.statistik-nord.de/compare/show/2/1686749230 (letzter Zugriff am 14.6.2023).
Statistikamt Nord (2022a): Hamburger Stadtteil-Profile: Berichtsjahr 2021 (Datentabelle). Hamburg.
Statistikamt Nord (2022b): Struktur der Haushalte in den Hamburger Stadtteilen 2021 – Auswertung auf Basis des Melderegisters (Statistische Berichte Kennziffer: A I 11 – j 21 HH).
Statistikamt Nord (2022c). Verdienste im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich in Hamburg 2021 (Statistische Berichte Kennziffer: N I 1 – j 21 HH).
Thorn, Michaela/Schulz, Thomas/Wilhelm, Ralph (2022): Dem Rebound-Effekt auf der Spur: Einblicke in die Ergebnisse der Forschung zu Rebound-Effekten aus sozial-ökologischer Perspektive. GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 31/3, 190–192.
Umweltbundesamt (2022): Wohnfläche. https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche (letzter Zugriff am 2.5.2023).
Zenkteler, Matthew/Darchen, Sebastien/Mateo-Babiano, Iderlina/Baffour, Bernard (2022): Home-based Work in Cities: In Search of an Appropriate Urban Planning Response. Futures 135. https://doi.org/10.1016/j.futures.2019.102494.

9. Einfamilienhäuser in Hamburg
Ein blinder Fleck der Wohnungspolitik?

Arthur Haus und Linus Weilbacher

Einleitung

Im Januar 2021 sorgte der Bezirksamtsleiter von Hamburg-Nord mit der Ankündigung, keine Einfamilienhäuser in neu ausgewiesenen Baugebieten mehr planen zu wollen, für ein breites Medienecho. Es folgte eine Kaskade teils reißerischer Zeitungsartikel (z.B. Lehmann 2021; Sauerbrey 2021 u.v.m.). Das Leben im und der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern (EZFH)[1] avancierte kurzzeitig zum gesellschaftlichen Diskussionsthema in Hamburg. Überschriften wie: »Hamburgs Grüne verbieten Einfamilienhäuser – Traumhaus ade« (Neubacher 2021) verdeutlichen, wie sensibel viele Menschen auf die Infragestellung dieser Wohnform reagieren. Dabei kann sich bei einem Durchschnittspreis von 750.000 Euro für freistehende Einfamilienhäuser (LBS 2022) nur noch ein kleiner Teil der Gesellschaft diese Art zu Wohnen leisten.

Insgesamt haben wohnungspolitische Fragen in Hamburg aktuell einen hohen Stellenwert: Teure Miet- und Bodenpreise, Spekulation und Wohnungsknappheit sind nahezu täglich Thema in den Nachrichten und bringen die Stadt dazu, ehrgeizige Wohnungsbauziele zu formulieren. So soll in Hamburg pro Jahr der Bau von 10.000 Wohnungen genehmigt werden (siehe Metzger in diesem Band). Die Auseinandersetzung um den Erhalt von städtischen Freiflächen, unter anderem artikuliert von der Volksinitiative »Hamburgs Grün erhalten«, verdeutlicht allerdings die Endlichkeit von geeigneten Flächen für neue Baugebiete. Parallel lässt sich beobachten, dass die Pro-Kopf-Wohnfläche auch in Hamburg pro Jahr um etwa 0,3 Quadratmeter zunimmt (Statista 2022), was nicht zuletzt aus ökologischer Perspektive problematisch ist (BMWi 2020). Um benötigten Wohnraum zu schaffen, scheint deshalb die Nachverdichtung bestehender Wohn-

1 Diesen rechtlich undefinierten Begriff verwenden wir in diesem Beitrag für Häuser mit maximal zwei Wohnungen pro Gebäude. Dies beinhaltet sowohl Einzelhäuser als auch Reihen- und Doppelhäuser. Letztere werden eingeschlossen, da sie sich in den gleichen Siedlungsformen wie Einzelhäuser befinden und in Nutzung und städtebaulicher Auswirkung sehr ähnlich funktionieren. Sofern in den zitierten Quellen eine davon abweichende Definition verwendet wird, ist dies angemerkt.

gebiete das Gebot der Stunde zu sein. Entsprechende Bemühungen konzentrieren sich bisher allerdings auf Mehrfamilienhaus-Quartiere. Diese Einschränkung der Nachverdichtungsstrategie in Hamburg erstaunt, weisen doch EZFH-Gebiete, mit ihrer relativ geringen Dichte, große Flächenpotenziale auf: Nur etwa 20 Prozent der Wohneinheiten in Hamburg befinden sich in EZFH, sie machen allerdings etwa zwei Drittel der Wohngebäude aus (Statistikamt Nord 2022b). Gleichzeitig weisen die entsprechenden Stadtteile eine unterdurchschnittlich geringe Bewohner*innendichte auf – auch aufgrund von Remanenzeffekten.[2] Die spezifische Altersstruktur in den von EZFH geprägten Stadtteilen birgt Herausforderungen für eine infrastrukturelle Versorgung und die Sicherstellung eines altersgerechten Wohn- und Lebensumfeldes. Hinzu kommt, dass EZFH, die größtenteils in der Nachkriegszeit gebaut wurden und ohnehin eine schlechte Energiebilanz aufweisen, ihre Besitzer*innen in Zeiten steigender Energie- und Baukosten vor erhebliche Probleme stellen können.

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Herausforderungen und teils hitzigen Diskussionen, wollen wir herausarbeiten, welche Rolle EZFH in der Hamburger Wohnungspolitik, Planung und beim tatsächlichen Baugeschehen spielen. Dabei betrachten wir sowohl den Umgang mit dem umfangreichen Bestand als auch den Neubau. Es zeigt sich, dass die Zahl der Neuplanungen zwar gering ist, allerdings eine hohe Kontinuität aufweist. Gleichzeitig fehlt es mit Ausnahme eines Bezirkes an Ansätzen zur Weiterentwicklung und Nutzungsverdichtung[3] des Bestands. EZFH(-gebiete) gelten in Großstädten generell als »Selbstläufer«, da zumindest Leerstände durch die ungebrochene Nachfrage selten sind. Wie eine effizientere, an ökologischen und sozialen Erfordernissen orientierte Nutzung dieser Gebiete und Häuser gefördert werden könnte, wird kaum thematisiert. Dabei fehlt es nicht an innovativen architektonischen und planerischen Ideen (u.a. Bosshard et al. 2014; Ertl et al. 2008). Neben dem ungebrochenen Eigenheim-Ideal scheinen rechtliche Hürden und die fehlende Handlungsbereitschaft der Eigentümer*innen ein wesentliches Hindernis für eine dynamischere Entwicklung zu sein (Beyeler 2017; Grams 2017; ZHAW Institut Urban Landscape 2020). Die wissenschaftlichen Arbeiten zu diesem Thema sind jedoch überschaubar und konzentrieren sich primär auf den ländlichen Raum, wo die Defizite von EZFH verschärft zutage treten. Im letzten Teil dieses Beitrags geht es deshalb um die Frage, welche Hürden für Nutzungsverdichtung im Hamburger Kontext bestehen und welche Handlungsfelder sich daraus ableiten lassen. Hamburg steht hierbei stellvertretend für zahlreiche weitere Großstädte in Deutschland mit ähnlichen suburbanen EZFH-Strukturen.

Der Beitrag beginnt mit einer Einordnung zur Verbreitung von EZFH(-Gebieten) in Hamburg. Hinzu kommt eine Analyse der wohnungspolitischen Programme auf Senats- und Bezirksebene, welche einen Blick auf die zukünftige Entwicklung sowie die Rolle von Nachverdichtung ermöglicht. Auf Basis von Interviews mit Expert*innen und Besitzer*innen von EZFH, ergänzt durch bestehende wissenschaftliche Erkenntnisse,

---

2 Der Remanenzeffekt beschreibt das Verbleiben von Personen in einer Wohnung, auch wenn sich der Flächenbedarf durch den Auszug von Mitbewohner*innen oder Familienmitgliedern verringert (Braun 2014).

3 Nutzungsverdichtung meint eine Intensivierung der Nutzung (z.B. durch Wohnen oder Arbeiten), die durch bauliche Verdichtung ermöglicht werden kann, allerdings nicht muss.

wird anschließend erörtert, welche Hürden der Nachverdichtung von EZFH-Gebieten im Wege stehen. Die Interviews sind im Rahmen einer Bachelorthesis zu den Potenzialen kommunikativer Methoden für die Mobilisierung einer an den Bedürfnissen der Bewohner*innen orientierten Nutzungsverdichtung entstanden (Haus/Weilbacher 2021). Gesprochen wurde unter anderem mit Vertreter*innen der Bezirksämter Wandsbek, Eimsbüttel und Nord in leitenden Positionen und 14 Bewohner*innen von EZFH aus den Bezirken Wandsbek und Bergedorf.

EZFH-Bestand in Hamburg

Hamburg hat einen umfangreichen Bestand an Ein- und Zweifamilienhäusern. In der amtlichen Statistik wird dieser Bestand in zwei Kategorien abgebildet: Wohngebäude und Wohneinheiten (Tab. 1). Die erste Kategorie gibt einen groben Eindruck der Flächeninanspruchnahme durch Wohngebäude. Die zweite Kategorie der Wohneinheiten zeigt den Stand der Wohnraumversorgung.

Tab. 1: Bestand an Ein- und Zweifamilienhäusern in Hamburg.

Bezirk	**Wohngebäude**			**Wohneinheiten**		
	insgesamt	davon EZFH	Anteil EZFH	insgesamt	davon EZFH	Anteil EZFH
Hamburg-Mitte	24.415	11.799	48,3 %	150.215	13.445	9,0 %
Altona	38.599	26.188	67,8 %	141.154	29.759	21,1 %
Eimsbüttel	32.706	20.063	61,3 %	145.609	22.581	15,5 %
Hamburg-Nord	31.835	15.043	47,3 %	184.661	16.842	9,1 %
Wandsbek	79.976	62.342	78,0 %	221.248	68.433	30,9 %
Bergedorf	22.539	17.552	77,9 %	60.984	19.861	32,6 %
Harburg	27.495	20.589	74,9 %	80.020	23.227	29,0 %
Hamburg gesamt	**257.565**	**173.576**	**67,4 %**	**983.891**	**194.148**	**19,7 %**

Quelle: Statistikamt Nord 2022b: 9.

In Hamburg sind in etwa zwei Drittel (67,4 Prozent) der Wohngebäude Ein- und Zweifamilienhäuser, jedoch nur knapp ein Fünftel (19,7 Prozent) der Wohneinheiten entfallen auf EZFH (Statistikamt Nord 2022b: 9). Damit ist Hamburg stärker durch EZFH-Bestände geprägt als viele andere deutsche Großstädte – in Berlin sind 57,2 Prozent der Wohngebäude EZFH (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2022), in Hannover 59,3 Prozent und in Leipzig nur 54,6 Prozent (jeweils SKUMS 2021). In nur wenigen deutschen Großstädten ist der Anteil höher als in Hamburg, ein Beispiel hierfür ist Bremen mit 77,6 Prozent EZFH am Wohngebäudebestand (SKUMS 2021). Die Verteilung von EZFH in den Hamburger Bezirken ist sehr unterschiedlich. Die von uns

untersuchten Bezirke Wandsbek (78,0 Prozent) und Bergedorf (77,9 Prozent) haben zusammen den höchsten Anteil an EZFH am Wohngebäudebestand. Mit 61.293 Häusern weist Wandsbek auch absolut die meisten EZFH auf und ist mit einem Anteil der EZFH von 31,3 Prozent am gesamten Wohnungsbestand der Bezirk, in dem Ein- und Zweifamilienhäuser die Wohnsituation am stärksten prägen.

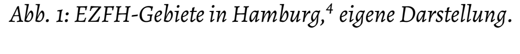
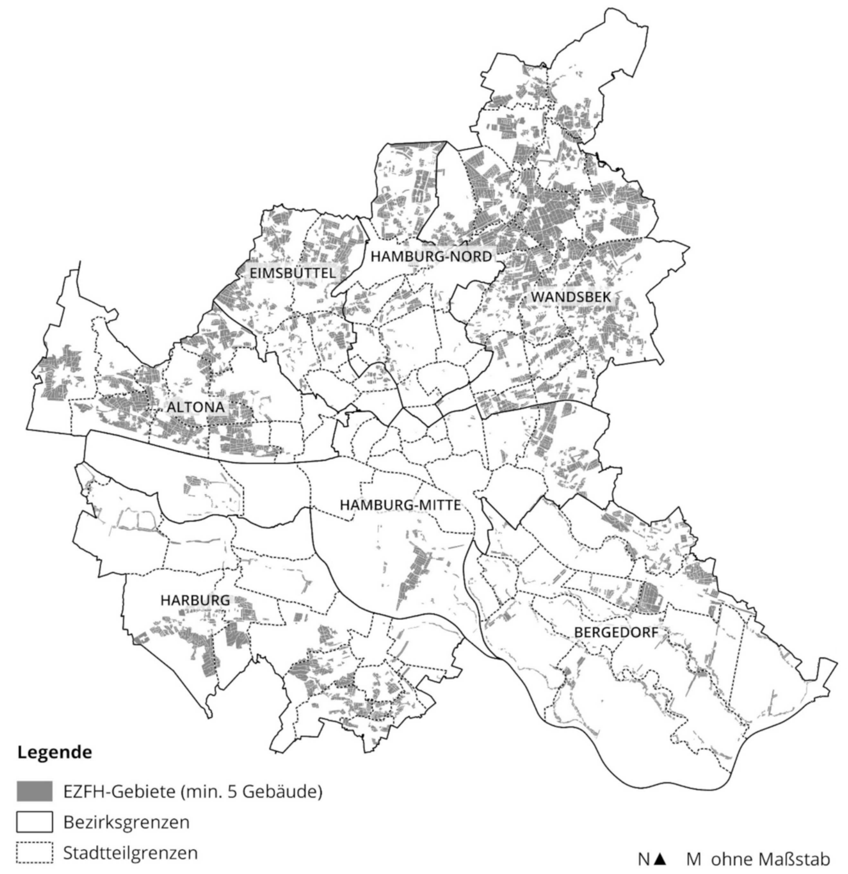


Abb. 1: EZFH-Gebiete in Hamburg,[4] eigene Darstellung.



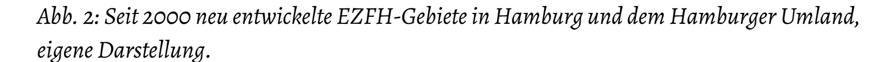
Quellen: Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung; eigene luftbildgestützte Erfassung.

Zur tatsächlichen Flächeninanspruchnahme durch EZFH-Gebiete in Hamburg liegen bislang keine öffentlichen Daten vor. Behelfsweise kann eine eigene luftbildgestützte Analyse als Grundlage dienen. Abbildung 1 zeigt, dass EZFH-Gebiete einen großen

4 Als EZFH-Gebiete wurden zusammenhängend bebaute Gebiete mit mindestens fünf Gebäuden erfasst, in denen EZFH die dominierende Bauform sind. Öffentliche Verkehrsflächen sind nicht Teil der EZFH-Gebiete.

Teil des Hamburger Stadtgebietes einnehmen (insgesamt etwa 120 km²). Der Anteil der EZFH-Gebiete an der dem Wohnen dienenden Fläche (ca. 170 km²) beträgt etwa 70 Prozent (Statistikamt Nord 2022a: 9).[5] Auch hier gibt es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bezirken: Der Anteil an der dem Wohnen dienenden Fläche liegt in Hamburg-Mitte nur bei etwa 45 Prozent, in Wandsbek hingegen bei 82 Prozent.

Abb. 2: Seit 2000 neu entwickelte EZFH-Gebiete in Hamburg und dem Hamburger Umland, eigene Darstellung.



Quellen: GeoBasis-DE/BKG 2023; eigene luftbildgestützte Erfassung.

Zusätzlich zum Wohnungsbestand werden und wurden in jüngerer Vergangenheit, entgegen den medialen Diskussionen um ein »EZFH-Verbot«, EZFH-Gebiete neu entwickelt. Seit dem Jahr 2000 sind in Hamburg ca. 187 Hektar neu als EZFH-Gebiete erschlos-

5 Diese definiert das Statistikamt Nord als »eine baulich geprägte Fläche einschließlich der mit ihr im Zusammenhang stehenden Freiflächen […], die ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dient«. Die Datengrundlage hierfür ist das Automatisierte Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) (Statistikamt Nord 2022a: 5).

sen worden.[6] Zur Einordnung dieses Wertes ist jedoch anzumerken, dass in den an Hamburg angrenzenden Landkreisen die Flächeninanspruchnahme durch ab 2000 entstandene EZFH-Gebiete mit ca. 1.861 Hektar noch um ein Vielfaches höher ist (Abb. 2). Der Zubau beschränkt sich dabei keinesfalls auf das direkte Umland und klassische Pendler*innengemeinden, sondern erstreckt sich auch auf weiter entfernte Gemeinden.

Dass auch in Hamburg weiter in wesentlichem Ausmaß EZFH gebaut und planerisch vorbereitet werden, zeigt auch eine schriftliche kleine Anfrage (SKA) in der Hamburger Bürgerschaft (BFHH 2021). Diese ergab,

- dass jährlich etwa 1.100 EZFH in Hamburg fertiggestellt werden. Die Zahl ist in den vergangenen zehn Jahren konstant; sie beinhaltet jedoch auch Ersatzbauten (anstelle von zuvor abgerissenen EZFH),
- dass in bestehenden Bebauungsplänen noch Voraussetzungen für etwas mehr als 900 zusätzliche EZFH bestehen. Nicht berücksichtigt sind jedoch die zahlreichen Gebiete in Hamburg, für die kein Bebauungsplan besteht, aber auf Grundlage von § 34 BauGB die Errichtung weiterer EZFH möglich wäre,[7]
- dass durch Bebauungspläne, die sich in der Aufstellung befinden, in den nächsten Jahren Voraussetzungen für weitere 1.750 EZFH geschaffen werden.

Die Zahlen verdeutlichen die große Flächeninanspruchnahme durch EZFH, während die Bedeutung für die Wohnraumversorgung verhältnismäßig gering ist. Es werden außerdem weiterhin EZFH realisiert – trotz der teils turbulenten politischen Debatten zum Wohnraum- und Flächenmangel in Hamburg besteht also hohe Kontinuität in der Produktion von EZFH. Im Folgenden nehmen wir diese Situation zum Ausgangspunkt, um aufzuarbeiten, welche planungsrechtliche Grundlage diese Entwicklung des EZFH-Bestands hat.

Begründung für EZFH im Planungsrecht

Bebauungspläne für Einfamilienhausgebiete sind eines der zentralen Planungsinstrumente, daher liegt es nahe, zunächst diese für eine Analyse heranzuziehen. Einerseits sind sie Teil der administrativen Umsetzung der Wohnungspolitik in die Praxis. Andererseits geben die Begründungen zu den Bebauungsplänen Aufschluss über die Motive der Planung und liefern Erklärungsmuster für den Umgang mit EZFH zum Zeitpunkt ihrer Entstehung.

---

6 Mithilfe von Luft-/Satellitenbildern wurden alle Neubaugebiete mit mindestens 2 Hektar Fläche erfasst, die überwiegend seit dem Jahr 2000 entstanden (d.h. dass mindestens 50 Prozent der Bebauung zwischen den Jahren 2000 und 2022 durchgeführt wurde) und die überwiegend durch Ein- und Zweifamilienhäuser geprägt sind. Zur Abgrenzung der Kriterien wurden teilweise die zugrundeliegenden Bauleitpläne hinzugezogen. Betrachtet wurden Hamburg sowie alle direkt an Hamburg angrenzenden Landkreise.

7 Zu berücksichtigen ist außerdem, dass diese Zahl im Rahmen einer SKA ermittelt wurde und so vermutlich aus Zeitgründen keine weiterführenden Prüfungen durchgeführt werden konnten.

Es zeigt sich, dass in fast allen Bezirken in den letzten fünfzehn Jahren Bebauungspläne genutzt wurden, um entweder Planungsrecht für neue EZFH-Gebiete zu schaffen oder die rechtliche Grundlage für bestehende EZFH-Gebiete zu ändern. Ein großer Teil dieser Bebauungspläne ist im Bezirk Wandsbek entstanden, der auch über den zahlenmäßig größten EZFH-Bestand verfügt. Die EZFH-Bebauungspläne lassen sich ab dem Jahr 2000 grob in drei Kategorien einteilen:

- *Bebauungspläne für neue Einfamilienhausgebiete:* Kontinuierlich, wenn auch in geringerem Maß als in den 1990er-Jahren, werden in Hamburg Bebauungspläne festgesetzt, die neue EZFH-Gebiete ausweisen. Die Erforderlichkeit von Einfamilienhausbebauung wird jedoch unterschiedlich begründet. Vor allem in B-Plänen aus den 2000er Jahren findet sich das Motiv, mit der Bereitstellung von Baugrund für Einfamilienhäuser der Abwanderung junger Familien in das Hamburger Umland entgegenwirken. Diese Begründung findet sich auch in jüngeren Bebauungsplänen (zuletzt z.B. Wohldorf-Ohlstedt 19) (FHH/Bezirksamt Wandsbek 2020: 2), wurde jedoch zunehmend von einer städtebaulichen Argumentation abgelöst: Aus Stadtrandlage und umgebender EZFH-Bebauung wird abgeleitet, dass eine geringe Dichte zu sichern sei, damit sich die Bebauung ästhetisch einfügt. Bei ab 2015 festgesetzten Bebauungsplänen findet sich zudem die Argumentation, dass die neuen Einfamilienhausgebiete einen Beitrag zur Entspannung des Wohnungsmarktes leisteten. Die geringe städtebauliche Dichte wird hier zumeist mit Verweis auf vorgeschaltete Wettbewerbs-/Werkstattverfahren erklärt.
- *Bebauungspläne mit dem Ziel, Nachverdichtung zu ermöglichen:* Vor allem in den frühen 2000er Jahren (wie bereits in den 1990er Jahren) wurden zahlreiche Bebauungspläne festgesetzt, um in bestehenden EZFH-Gebieten zusätzliche Nachverdichtung zu ermöglichen. Vor allem durch großzügiger bemessene Baugrenzen wird so eine rückwärtige Bebauung größerer Grundstücke möglich.
- *Bebauungspläne mit dem Ziel, bestehende städtebauliche Strukturen zu sichern:* Schwerpunktmäßig zwischen 2005 und 2015 wurden Bebauungspläne festgesetzt, deren vorrangiges Ziel der »Schutz« der EZFH-Gebiete in ihrem Status quo ist. Zur Gebietskulisse zählen hier sowohl die besonderen dörflichen Strukturen in den Vier- und Marschlanden sowie Teile der Elbvororte, als auch EZFH-Gebiete aus den 1950er bis 1970er Jahren. Durch verhältnismäßig enge Baugrenzen und Festsetzungen zur maximalen Zahl der Wohnungen pro Gebäude wird eine Nachverdichtung weitgehend unterbunden.

Den meisten Bebauungsplänen aller drei Kategorien sind bestimmte Argumentationsmuster gemein: Die Notwendigkeit von EZFH wird mit der großen Nachfrage, insbesondere bei jungen Familien, begründet. Sicherzustellen, dass tatsächlich auch diese Nachfrage befriedigt wird, ist jedoch nicht Bestandteil des Bebauungsplanverfahrens. Häufig werden EZFH-Bebauungspläne zudem als eigentumsbildende Maßnahme dargestellt. Die These, dass vor allem EZFH als Wohneigentum geeignet sind, findet sich dabei sowohl implizit (»eigentumsbezogene Wohnformen«, vgl. FHH/Bezirksamt Harburg 2017: 6) als auch explizit: »Der Hauptteil der Wohneinheiten soll als Eigentumsmaßnahme

in der Form von Stadt-, Reihen-, Doppel- und Einzelhäusern realisiert werden« (FHH/Bezirksamt Mitte 2011: 3).

Aus der Perspektive des Planungsrechts betrachtet, ist der Umgang mit EZFH in Hamburg also durchaus vielschichtig: Es finden sich Bebauungspläne mit stark divergierenden, teilweise widersprüchlichen Zielsetzungen. In der stadtweiten Betrachtung sind zwar einzelne Muster erkennbar, ein singulärer Trend ist allerdings nicht festzustellen.

Aktuelle politische Leitlinien und Programme

Die übergeordneten wohnungspolitischen Schlüsseldokumente weisen im Hinblick auf die EZFH weitgehende Leerstellen auf. So beziehen sich die Vereinbarungen im Rahmen des Hamburger »Bündnisses für das Wohnen« zu den Zielzahlen öffentlich-geförderter Wohnungen maßgeblich auf den Geschosswohnungsbau. Auch im Wohnungsbaubericht 2021 werden EZFH nicht behandelt bzw. lediglich Förderzahlen eines Wärme-Dämm-Programms genannt. Auch im Koalitionsvertrag von SPD und Grünen zur aktuellen Legislaturperiode in Hamburg kommt das Einfamilienhaus nur am Rande vor (SPD Hamburg/Bündnis 90/Die Grünen Hamburg 2020). Es findet sich lediglich eine Passage: »Siedlungen der 1950er, 60er und 70er Jahre haben das Potenzial zur Ergänzung mit neuen Nutzungen und qualitativ hochwertigem Wohnungsneubau. Neue innovative städtebauliche Lösungen und eine Aufwertung durch unterschiedliche neue Nutzungen und die Weiterentwicklung der Frei- und Grünräume werden gefördert.« (SPD Hamburg/Bündnis 90/Die Grünen Hamburg 2020: 39) Offen bleibt, auf welche Weise »neue innovative städtebauliche Lösungen« gefördert werden sollen und wie diese Formulierung zu verstehen ist.

Den Leerstellen im wohnungspolitischen Diskurs stehen konkrete Instrumente zur kontinuierlichen Förderung von EZFH in Verbindung mit der Eigentumsbildung entgegen. Ein zentrales wohnungspolitisches Instrument ist die Eigenheimförderung der Hamburgischen Investitions- und Förderbank, die, ergänzend zu den Förderprogrammen des Bundes über die KfW, Personen unter bestimmten Einkommensgrenzen den Neubau oder Kauf eines selbstgenutzten Eigenheims ermöglichen soll (IFB o.J.: 3). Obwohl die Förderung den im allgemeinen Sprachgebrauch oft mit EZFH assoziierten Begriff Eigenheim enthält, sind sowohl der Kauf bzw. Bau von EZFH als auch von Eigentumswohnungen förderfähig. Bereitgestellt werden zinsvergünstigte Darlehen, die ab April 2023 mit einem Zinssatz von 2 Prozent und einer 15-jährigen Zinsbindung vergeben werden. Aufgrund der Einkommensgrenzen ist jedoch fraglich, ob sich die Zielgruppe des Programms selbst mit diesen vergünstigen Zinssätzen den Kauf eines EZFH leisten kann.

Ein weiteres Instrument der Hamburger EZFH-Politik, welches vor allem aufgrund seines Namens nicht unerwähnt bleiben darf, ist das sogenannte »Eigenheimprogramm«. Dieser Begriff bezeichnet jedoch nur das Vergaberegime bestimmter städtischer Grundstücke für den EZFH-Bau. Das Programm wird seit 2020 durch den externen Dienstleister Wentzel Dr. Immobilienmanagement GmbH geführt. Die Vergabe erfolgt über ein Punktesystem, welches Bewerber*innen anhand »sozialer Kriterien«

wertet, unter anderem werden die Anzahl der minderjährigen Kinder im Haushalt oder verheiratete Ehepaare unter 40 Jahren positiv berücksichtigt. Über den Umfang der im Eigenheimprogramm vergebenen Grundstücke liegen keine Zahlen vor, der Umfang dürfte jedoch gering sein, da nur in geringem Maße städtische Grundstücke direkt für den EZFH-Bau veräußert werden. Die IBA Hamburg GmbH, die als städtische Entwicklungsgesellschaft auch die Entwicklung mehrerer, zu großen Teilen aus EZFH bestehenden Wohngebiete verantwortet, wendet bei der Vergabe zudem ein eigenes Verfahren an (»Hauskatalog«). Interessent*innen machen verbindliche Angaben zum gewünschten Haustyp aus dem IBA-eigenen Hauskatalog oder verpflichten sich zur Zusammenarbeit mit einem Architekturbüro und müssen eine entsprechende Finanzierungsvorabzusage einreichen. Darüber hinaus entscheidet das Los (IBA Hamburg 2021: 8).

Die zentrale instrumentelle Schnittstelle zwischen den übergeordneten Zielsetzungen der Wohnungspolitik und der Planungspraxis sind die jährlich aktualisierten Wohnungsbauprogramme der Bezirke. Hier werden, unter anderem anhand von Maßgaben aus dem Bündnis für das Wohnen, Potenzialflächen für die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum identifiziert. Die Analyse der bezirklichen Wohnungsbauprogramme von 2022 zeigt, dass EZFH bzw. EZFH-Gebiete kaum Erwähnung finden, obwohl alle Bezirksamtsleiter*innen in den Einleitungstexten die Bedeutung von Klimaeffizienz bzw. Flächenverbrauch und Wohnkosten als zentrale Herausforderungen für den Wohnungsbau hervorheben. Auch quantitativ spielen EZFH bei den in den Wohnungsbauprogrammen ausgewiesenen Potenzialflächen nur eine untergeordnete Rolle. Von insgesamt 88.850 ermittelten potenziell realisierbaren Wohneinheiten sollen nur knapp 3.300 in Ein- und Zweifamilienhäusern (EZFH) entstehen. Das entspricht ca. 3,7 Prozent des Gesamtpotenzials. Zwischen den Bezirken bestehen jedoch erhebliche Unterschiede in der Verteilung der potenziellen Wohneinheiten in EZFH (Abb. 3).

Die meisten Wohneinheiten (WE) in EZFH finden sich in den Wohnungsbauprogrammen der Bezirke Mitte (ca. 1.200 WE) und Harburg (ca. 900 WE). Bergedorf und Wandsbek sehen jeweils weniger als 500 WE vor, in Altona sind es unter 200 WE. Die Bezirke Nord und Eimsbüttel bilden das Schlusslicht mit jeweils unter 100 WE.

Die Auswahl der Potenzialflächen steht vielfach im Widerspruch zu den übergeordneten Zielen der Klimaeffizienz bzw. Flächenverbrauchreduktion, denn ein Großteil war bzw. ist aktuell nicht oder nur geringfügig versiegelt. Insgesamt wurden von uns 55 Potenzialflächen mit EZFH-Bezug in allen sieben Bezirken ermittelt. Auch wenn davon 45 Flächen in den Wohnungsbauprogrammen als Innenentwicklung kategorisiert werden, sind dies häufig landwirtschaftliche Flächen (33 Prozent) oder sonstige Freiräume wie Grünflächen (8 Prozent), Gärten (8 Prozent) und Brachflächen (4 Prozent).

Abb. 3: Potenzialflächen in den Wohnungsbauprogrammen – neue EZFH und Überplanung von EZFH-Beständen, eigene Darstellung.



Quellen: Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung; Wohnungsbauprogramme der Bezirke für das Jahr 2022.

Nachverdichtungsstrategien für EZFH-Gebiete im Bezirk Eimsbüttel

Im Hinblick auf die Nachverdichtung bestehender EZFH-Gebiete nimmt der Bezirk Eimsbüttel eine Vorreiterrolle ein. Während hamburgweit bei den meisten Potenzialflächen der Neubau von EZFH im Vordergrund steht (vom Reihenhaus bis zum freistehenden Einfamilienhaus), gibt es 18 Potenzialflächen, wo primär Geschosswohnungsbau entstehen soll und EZFH nur eine Nebenrolle spielen (Abb. 3). Elf davon sehen eine Nachverdichtung bestehender EZFH-Gebiete vor; beschrieben als »Weiterentwicklung zu mehrgeschossiger Bebauung« (FHH/Bezirksamt Eimsbüttel 2022). Diese Flächen befinden sich alle im Bezirk Eimsbüttel.

Grundlage für die Verdichtungsbemühungen des Bezirks Eimsbüttel ist das räumliche Leitbild »Eimsbüttel 2040«. Als Ergebnis eines Bürger*innenbeteiligungsprozesses wird hier unter anderem eine »doppelte Innenentwicklung« als übergeordnetes Ziel formuliert. Statt der Bebauung von Grünflächen soll eine bauliche und soziale Verdichtung bestehender Siedlungsflächen erreicht werden. So möchte der Bezirk dem anhaltenden Wohnraummangel begegnen, dabei Flächenversiegelung verhindern und bestehende Quartiere durch eine Ausweitung der sozialen Infrastruktur aufwerten (FHH/Bezirksamt Eimsbüttel 2018). Den Leitlinien des Hamburger Senats entsprechend, soll diese Verdichtung entlang von Magistralen und im Umfeld von wichtigen ÖPNV-Haltestellen erfolgen. Während sich diese Zielsetzungen nicht wesentlich von anderen Bezirken unterscheiden, ist Eimsbüttel in seinen Bemühungen, dies auch in EZFH-Gebieten umzusetzen, bisher relativ isoliert.

Um seine Ziele zu erreichen, stellt der Bezirk neue Bebauungspläne in verkehrstechnisch gut angebundenen EZFH-Gebieten auf. Die ausgewählten Gebiete weisen außerdem eine ältere Bewohner*innenstruktur auf. Dies ist relevant, weil eine entsprechende Demografie Umzüge und Besitzwechsel und damit auch bauliche Veränderungen wahrscheinlicher macht (Interview Bezirksamt Eimsbüttel 2023). Ein Beispiel hierfür ist der Bebauungsplan Niendorf 95. Hier werden seit 2021 mehrere Bebauungspläne überplant, die teils aus den 1960er Jahren stammen und eine Bauweise von maximal zwei bis drei Geschossen aufweisen. Der erste Entwurf sieht unter anderem vier Geschosse sowie eine punktuelle Ausweitung bestehender Grünflächen als Ausgleichsmaßnahme für die erhöhte Dichte vor. Das Vorhaben wird von einem frühzeitigen Beteiligungsverfahren begleitet (Hainke 2021).

Das Bezirksamt geht davon aus, dass der Markt ausreichend Bautätigkeit generiert, um die angestrebte Nachverdichtung zu erreichen. Vergleichbare Vorhaben in der Vergangenheit hätten gezeigt, dass eine Ausweitung des Planrechts von den Eigentümer*innen in der Regel voll ausgenutzt wird (Interview Bezirksamt Eimsbüttel 2023). Und auch wenn stellenweise Vorkaufsrechtverordnungen in EZFH-Gebieten erlassen wurden, die sich in der Nähe von S- und U-Bahn-Stationen befinden, bestünden aktuell keine Bestrebungen, Flächen selbst zu entwickeln – auch weil die notwendige Unterstützung auf Senatsebene nicht gegeben sei. Die beschriebenen Verdichtungspläne haben bisher keine größeren politischen Widerstände hervorgerufen. Das Bezirksamt erwartet jedoch kontroverse Diskussionen, je konkreter die Umsetzung wird.

Andere Bezirksämter folgen dem Beispiel Eimsbüttels bislang nicht. Dies begründen Interviewpartner*innen aus den Bezirksämtern Nord und Wandsbek unter anderem mit dem hohen Planungsaufwand pro ermöglichter Wohneinheit in EZFH-Gebieten. Hinzu kommt die politische Priorisierung von Neubau zur Erreichung der Wohnungsbauziele (Interview Bezirksamt Nord 2021). Und auch wenn Bauanträge mit dem Ziel der Nachverdichtung mittlerweile »großzügig« genehmigt würden, spielten entsprechende Projekte zahlenmäßig nur eine geringe Rolle (Interview Bezirksamt Wandsbek 2021).

Darüber hinaus nehmen alle drei Interviewpartner*innen aus den Bezirksämtern von Wandsbek, Nord und Eimsbüttel einen steigenden Verwertungsdruck auf dem Wohnungsmarkt wahr, der zunehmend auch EZFH-Gebiete betrifft. Immer häufiger lässt sich beobachten, dass Erb*innengemeinschaften Grundstücke an Investor*innen verkaufen, die das bestehende Planrecht voll ausnutzen. Dies führt oft dazu, dass kleinere

Mehrfamilienhäuser realisiert werden, die sich architektonisch und in ihrer Dimension kaum in den Bestand einfügen (Interviews Bezirksämter Nord, Wandsbek 2021; Bezirksamt Eimsbüttel 2023). Um dem zu begegnen, werden zum Beispiel in historischen Villengebieten seit ca. zehn Jahren städtebauliche Erhaltungsverordnungen erlassen, die wiederum Nutzungsverdichtung erschweren.

Hürden für die Nutzungsverdichtung von EZFH-Gebieten

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass beim Neubau von EZFH in Hamburg eine stille Kontinuität besteht. Die Nutzungsverdichtung bestehender Gebiete spielt nur in einem Bezirk eine nennenswerte Rolle. Wo Entwicklungsmöglichkeiten im Bestand existieren, werden diese zunehmend von professionellen, profit-orientierten Akteuren genutzt, die eine bauliche Verdichtung verfolgen. Diese geht jedoch oft mit weiterer Flächenversiegelung einher und bedeutet in der Regel, dass hochpreisiger Wohnraum im Eigentum hergestellt wird. Lokale Bedürfnisse, wie die Schaffung von leistbaren Wohnungen oder der Verbleib der Bewohner*innen im Quartier, werden dabei häufig hintangestellt. Demgegenüber bietet sich eine effizientere Nutzung des eigenen Hauses für viele EZFH-Bewohner*innen an. Eine Nutzungsverdichtung ist beispielsweise durch das Vermieten ungenutzter Räume (u.U. an eine ohnehin benötigte Pflegekraft) zu erreichen oder durch An- und Ausbauten, die den Einzug einer jungen Familie oder die Gründung einer Alters-WG ermöglichen. Solche Maßnahmen sind meist nicht nur aus ökonomischer und ökologischer Sicht sinnvoll. Wenn neue Bewohner*innen einziehen, kann dies auch eine soziale Bereicherung darstellen. Praktisch werden solche Optionen allerdings wenig genutzt.

Im folgenden Abschnitt stellen wir die Hürden dar, die eine Nutzungsverdichtung von EZFH-Gebieten erschweren, wenn sich diese Entwicklung ökologisch sinnvoll und unter Mitwirkung der Bewohner*innen vollziehen soll. Hierfür werden Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Literatur genutzt, ergänzt durch Ergebnisse aus Interviews mit Vertreter*innen der Bezirksämter Nord und Wandsbek sowie zweier Workshops mit EZFH-Bewohner*innen aus den Bezirken Wandsbek und Bergedorf.

Die Weiterentwicklung von EZFH hängt primär von den Bewohner*innen bzw. Besitzer*innen ab. Mehrere Umfragen aus der Schweiz und eine Studie im Westfalener Kreis Steinfurt zeigen allerdings, dass diese meistens mit dem Status-Quo zufrieden sind, obwohl gerade ältere Bewohner*innen häufig nicht alle Zimmer ihres Hauses nutzen (u.a. Fischer/Stieß 2019: 22; Statistisches Amt Kanton Zürich 2014: 21). Auch wenn teilweise eine Verbindung zu gesamtgesellschaftlichen Problemen wie Wohnraummangel und ökologischen Krisen gesehen wird, fällt die praktische Konsequenz schwer. Ein Einfamilienhausbewohner formulierte die Situation im Rahmen eines Workshops als Dilemma: »Ich möchte natürlich weniger CO_2-Emissionen, aber ich möchte es natürlich auch nicht missen, in einem schönen Haus zu wohnen« (Teilnehmer Workshop A). Hinzu kommt, dass, im Gegensatz zu EZFH-Gebieten in kleineren Kommunen, die Nahversorgungsmöglichkeiten und die Anbindung an das ÖPNV-Netz in Hamburg meist akzeptabel bis gut sind. Und auch wenn eine Alters-WG oder ein barrierearmer Umbau wün-

schenswert sind, gilt: »[…] aktuell besteht keine Not, etwas zu verändern. Veränderungen sind wahnsinnig anstrengend.« (Teilnehmer Workshop A)

Weitere Hindernisse für Nachverdichtung in EZFH-Gebieten sind das geltende Planungsrecht sowie andere Einschränkungen im Baurecht. Eine niedrige Geschossflächen- und Grundflächenzahl, die Beschränkung von Vollgeschossen und Wohnungen je Gebäude, Baugrenzen, Abstandsflächen etc. verhindern vielfach selbst kleinere bauliche Änderungen wie ein zusätzliches Treppenhaus, die für eine Nutzungsverdichtung hilfreich bis unerlässlich sind (Bosshard et al. 2014: 178; ZHAW Institut Urban Landscape 2020: 39ff.). Ähnliche Schwierigkeiten stellen sich, wenn Grundstücke zusammengelegt werden sollen. Gerade in dichter bebauten EZFH-Gebieten der Nachkriegszeit mit relativ kleinen Flurstücken und Häusern wäre das jedoch ein wichtiger Schritt, um effiziente, größere Gebäude errichten zu können. In Hamburg geht in Bezug auf diese Hürden lediglich der Bezirk Eimsbüttel einen progressiven Weg.

Ein weiterer Grund für eine geringe Bewohner*innendichte in EZFH-Gebieten ist der Remanenzeffekt. Gerade die Babyboom-Generation lebt heute vielfach zu zweit oder sogar allein in einem Einfamilienhaus, das ursprünglich für eine Familie mit Kindern gedacht war (Deschermeier/Henger 2015: 37). Nach dem Auszug der Kinder wäre eigentlich ein guter Zeitpunkt, das Haus an eine junge Familie weiterzuverkaufen und in eine kleinere, evtl. barrierearme Wohnung zu ziehen. Diese sind jedoch vor allem in Großstädten meist teuer – unter Umständen ähnlich teuer wie der potenzielle Erlös aus dem Verkauf des beträchtlich größeren Hauses – sodass der Verbleib im vertrauten Haus meist vorgezogen wird (Fischer/Stieß 2019: 22; Interview Bezirksamt Wandsbek 2021).

Die kleinteilige Parzellierung und Eigentümer*innenstruktur von EZFH-Gebieten erschwert Veränderungen zusätzlich und macht diese zur »am wenigsten umkehrbare[n] Siedlungsform« (Werschnig 2017: 166). Selbst bei kleineren Bauvorhaben sind schnell mehrere Eigentümer*innen betroffen, die eigene Belange geltend machen können oder wollen. Auch einer gemeinschaftlichen Nutzung von EZFH stehen Schwierigkeiten bei der juristischen Regelung von Eigentumsverhältnissen und der Nachlassplanung entgegen (Beyeler 2010: 22). Dabei existiert eine Vielzahl von Rechts- und Organisationsformen (z.B. Teilnutzungsverträge oder Vereinsgründung), welche den unterschiedlichen Bedürfnissen bei einer gemeinschaftlichen Nutzung von EZFH durchaus gerecht werden können (Lindenthal/Mraz 2015: 89ff.). Häufig scheitert eine Anwendung allerdings am fehlenden Wissen über die verschiedenen Möglichkeiten oder daran, dass die Beteiligten vor größeren, auch baulichen Veränderungen zurückschrecken. Letztere signifikante Hürde wurde in der Forschung bisher nur implizit thematisiert. Typischerweise wurde die Schaffung einer zweiten Wohnung oder einer zusätzlichen Küche beim Bau des eigenen Hauses nicht vorbereitet. Notwendige Anschlüsse oder auch ein gewünschter Schallschutz können so zu schwerwiegenden Hindernissen werden, wie in den Diskussionen mit den Teilnehmer*innen der Workshops deutlich wurde (siehe auch Ertl et al. 2008).

Ein weiterer »Stolperstein« auf dem Weg zu intensiver genutzten EZFH-Gebieten sind Vorbehalte gegenüber Nutzungsverdichtung seitens der Bewohner*innen. Klassische Bedenken sind der Schattenwurf neuer Gebäude(teile), Veränderungen in der sozialen Zusammensetzung der Nachbarschaft oder die Entwertung der eigenen Immobilie. In verschiedenen Schweizer Befragungen gaben EZFH-Bewohner*innen an, Angst vor

der »Zerstörung des Quartierscharakters«[8] durch Nachverdichtung sowie eine generelle Aversion gegenüber Veränderungen zu haben (Statistisches Amt Kanton Zürich 2014: 23; ZHAW Institut Urban Landscape 2020: 52ff.). Bezogen auf das eigene Haus oder Grundstück ist der Einzug neuer/zusätzlicher Bewohner*innen oft mit großer Überwindung verbunden – vor allem wenn man zuvor jahrzehntelang nur mit der Kernfamilie gewohnt hat (Beyeler 2010: 21). Eine Befragung unter EZFH-Bewohner*innen über 60 Jahre im Kreis Steinfurt (Regierungsbezirk Münster) ergab, dass 56 Prozent der Teilnehmenden ihr Haus nicht mit anderen Leuten teilen möchten. 42 Prozent haben »Angst, an die falschen Mieter zu geraten« (Fischer/Stieß 2019: 22). Gleichzeitig zeigen Untersuchungen, dass ein Großteil der Besitzer*innen von EZFH nicht über die Bandbreite der Weiterbau- und Umnutzungsmöglickeiten für ihr Haus informiert ist (ZHAW Institut Urban Landscape 2020: 118). Im Rahmen der Steinfurt-Studie gaben 53 Prozent der EZFH-Besitzer*innen an, dass sie (sehr) interessiert an Beratungs- und Hilfsangeboten zur Planung ihres zukünftigen Wohnens sind (Fischer/Stieß 2019: 23). Diese widersprüchlichen Ergebnisse spiegeln sich auch in den Interviews mit Hamburger EZFH-Bewohner*innen wider.

Fazit

Auch wenn das Narrativ des Eigenheimtraums weiterhin verfängt, häufen sich in den letzten Jahren Stimmen, die EZFH bzw. EZFH-Gebiete als »Brennpunkte« für ökologische Herausforderungen oder als ungenutztes Wohnraumpotenzial beschreiben. Solche Kritik produziert jedoch vielfach mediale Empörung, statt einer sachlichen Auseinandersetzung mit den Herausforderungen dieser flächenintensiven Wohnform.

Hamburg verfügt über einen vergleichsweise hohen Anteil an EZFH im Bestand und eine zahlenmäßig verhaltene, aber kontinuierliche Neubautätigkeit. Festhalten lässt sich, dass der EZFH-Bau in Hamburg zwar kein Aushängeschild der Wohnungspolitik darstellt, aber weiter Bestandteil der administrativen, planerischen Praxis ist. Oft handelt es sich hier um Projekte, die bereits in den 2000er und 2010er Jahren begonnen wurden. Die Potenzialflächen für den Wohnungsbau in den bezirklichen Wohnungsbauprogrammen zeigen zudem, dass auch in Zukunft in nicht unerheblichem Ausmaß Neubau von EZFH vorgesehen ist. Zwischen den Bezirken bestehen dabei erhebliche Unterschiede. Dass sich der Bezirk Eimsbüttel auch aktiv der Nutzungsverdichtung von EZFH-Beständen widmet, ist dabei eine neue Entwicklung, die in anderen Bezirken bisher nicht zu erkennen ist.

Es zeigt sich, dass private und vermehrt professionelle Akteure womöglich bereits Spielräume im Bau- und Planungsrecht ausnutzen, um Neubauprojekte in EZFH-Gebieten umzusetzen. Eine relevante Entwicklung ist, dass in den letzten Jahren neben privaten Eigentümer*innen und konventionellen Makler*innen neue, kommerzielle Akteure auftreten. Diese versuchen Finanzierungs- und rechtliche Probleme zu überwinden und verfügen meist über Wissen und/oder Ausdauer, die den Bewohner*innen oft fehlen. Zu diesen neuen Akteuren gehören Internetplattformen/-agenturen, die

8 Entsprechende Begründungen finden sich auch in Hamburger B-Plänen, wie zuvor beschrieben.

als Einkäufer insbesondere für EZFH-Immobilien agieren und teilweise mit anderen Immobilienunternehmen kooperieren. Ebenfalls primär internetbasiert sind Haus- und Wohnungstauschbörsen. Hinzu kommen Anbieter für Teilkauf-Modelle. Zunehmend treten in Hamburg auch klassische Projektentwickler auf, die EZFH-Gebiete mit bisher nicht vollständig ausgenutztem Planrecht neu erschließen. Diese kaufen Grundstücke und reißen das bestehende Haus zugunsten von mehr Baumasse in Form von Mehrfamilien- oder Reihenhäusern ab.

Ob Hamburger Stadtgebiet oder Umland, ökologische und demografische Veränderungen stellen die bisherige Idee vom Leben im Einfamilienhaus und die Struktur von EZFH-Gebieten infrage. Darüber hinaus ist der Bau oder Kauf eines EZFH für einen Mittelschichtshaushalt ohne signifikantes Erbe längst unmöglich. Vor diesem Hintergrund wird klar, dass es besonders in (Groß-)Städten, die unter Wohnraummangel leiden, auch einer Nutzungsverdichtung von EZFH-Gebieten bedarf. Generell stehen der Weiterentwicklung von EZFH(-Gebieten) allerdings eine nicht unerhebliche Zahl an Hürden im Weg. Neben bau- und planungsrechtlichen Veränderungen müssen Wege gefunden werden, wie auch private Eigentümer*innen für Veränderungen motiviert und wie sie bei der Umsetzung unterstützt werden können. Das gilt generell für die altersgerechte und ökologische Sanierung jeglicher Wohnformen. Eine effizientere Nutzung von bestehendem Wohnraum, die keine oder wenig bauliche Veränderungen notwendig macht, sollte aus ökologischen Gründen auch für EZFH vorgezogen werden.

Viele der dargestellten Herausforderungen könnten durch kommunales Handeln angegangen werden. Lässt zum Beispiel das geltende Recht keine baulichen Veränderungen zu, könnte ein neuer Bebauungsplan aufgestellt werden – Eimsbüttel macht es vor. Fehlenden Mitteln für Umbaumaßnahmen könnte mit Förderprogrammen begegnet werden. Gleichzeitig mangelt es nicht an kreativen architektonischen und planerischen Ideen, um auch unter widrigen Umständen Raum für zusätzliche Bewohner*innen oder Nutzer*innen zu schaffen. Auch ist das Vermieten einzelner freier Zimmer theoretisch auch ohne bauliche Eingriffe möglich. Die größten Herausforderungen aufseiten der Bewohner*innen sind wahrscheinlich die Vorbehalte gegenüber Veränderungen und fehlendes Wissen über Entwicklungsmöglichkeiten. Notwendig sind deshalb kommunikative und partizipative Ansätze, um EZFH-Bewohner*innen die vielfachen Vorteile einer Umgestaltung ihrer Wohnsituation näherzubringen, die Angst vor Veränderungen abzubauen und beratend zur Seite zu stehen. Solche Beratungsstellen werden zum Beispiel in Göttingen (Wohnraumagentur) oder Tübingen (»Haben Sie noch Platz?«) bereits erprobt.

Literatur

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hg.) (2022): Statistischer Bericht F I 1 – j/21. Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes in Berlin und Brandenburg am 31. Dezember 2021.

Beyeler, Mariette (2010): Weiterbauen: Wohneigentum im Alter neu nutzen. Basel: Merian.

Beyeler, Mariette (2017): MetamorpHouse – Strategie zur sanften Innenentwicklung. Grenchen: BWO – Bundesamt für Wohnungswesen. https://www.bwo.admin.ch/dam/bwo/de/dokumente/02_Wie_wir_wohnen/28_Studien_und_Publikationen/Forschungsberichte/MetamorpHouse%20-%20Strategie%20zur%20sanften%20Innenentwicklung.pdf.download.pdf/MetamorpHouse_resume_DE.pdf (letzter Zugriff am 22.5.2023).

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2021): Drucksache 22/3569 – Einfamilienhäuser – viel Wahlkampfgetöse und wenig Substanz. Hamburg.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hg.) (2020): Energieeffizienz in Zahlen 2020.

Bosshard, Max/Kurath, Stefan/Luchsinger, Christoph/Primas, Urs/Weiss, Tom/Helfenstein, Heinrich (2014): Zukunft Einfamilienhaus? Sulgen: Niggli.

Braun, Reiner (2014): Remanenzeffekte alters- und haushaltstypspezifischer Wohnungsnachfrageentwicklungen am Beispiel Bayern. In: Gotthard Meinel/Ulrich Schumacher/Martin Behnisch (Hg.), Flächennutzungsmonitoring VI. Innenentwicklung – Prognose – Datenschutz, IÖR Schriften Nr. 65. Berlin: Rhombos-Verlag, 321–332.

BSBK – Bundesstiftung Baukultur/Nagel, Reiner (Hg.) (2018): Besser Bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung. Potsdam.

Bündnis für das Wohnen (2021): Bündnis für das Wohnen in Hamburg zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den Verbänden der Wohnungswirtschaft. https://www.hamburg.de/contentblob/15200132/a2918bb7bfdb9e0f2b89aab0dedf9375/data/vereinbarung-buendnis-fuer-das-wohnen-in-hamburg-22-legislaturperiode.pdf (letzter Zugriff am 25.5.2023).

Deschermeier, Philipp/Henger, Ralph (2015): Die Bedeutung des zukünftigen Kohorteneffekts auf den Wohnflächenkonsum. IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung 42/3, 23–39.

Domschky, Anke/Kurath, Stefan/Mühlebach, Simon/Primas, Urs/Stoffler, Johannes/Hanak, Michael (2018): Stadtlandschaften verdichten: Strategien zur Erneuerung des baukulturellen Erbes der Nachkriegszeit. Zürich: Triest Verlag.

Ertl, Martin/Henzl, Franz/Veit, Reinhard (2008): Das bedarfsorientierte, teilbare Eigenheim. https://www.ertlhenzl.at/projekt_das_bedarfsorientierte.html (letzter Zugriff am 22.5.2023).

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg/Bezirksamt Eimsbüttel (2018): Eimsbüttel 2040 – Zukunft. Lebenswert. Gestalten. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg/Bezirksamt Eimsbüttel (2022): Wohnungsbauprogramm 2022 – Bezirk Eimsbüttel. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg/Bezirksamt Harburg (2017): Begründung zum Bebauungsplan Neugraben-Fischbek 66. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg/Bezirksamt Mitte (2011): Begründung zum Bebauungsplan Jenfeld 23. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg/Bezirksamt Wandsbek (2020): Begründung zum Bebauungsplan Wohldorf-Ohlstedt 19. Hamburg.

Fischer, Corinna/Stieß, Immanuel (2019): Wider den »verdeckten Leerstand«. Bedürfnisgerechte und effiziente Wohnraumnutzung in Einfamilienhäusern. Planer_in 6/2019, 21–23.

Grams, Anita (2017): Spielräume für Dichte: der Innenentwicklungskompass als problemorientierte Methode für Verdichtung in kleinen und mittleren Gemeinden. IRL-Bericht. Zürich: vdf Hochschulverlag.

Hainke, Katrin (2021): Grünes Licht für Bürgerbeteiligung. Hamburger Wochenblatt, 27.12.2021.

Haus, Arthur/Weilbacher, Linus (2021): Nutzungsverdichtung im großstädtischen Einfamilienhausgebiet. Versuche mit einer bewohner*innenorientierten Methode. Unveröffentlichte Bachelorthesis. Hamburg: HafenCity Universität.

IBA Hamburg (2021): Hauskatalog 2019. Änderung für 2021. Unsere Vorschläge für Naturverbundenes Wohnen. https://www.iba-hamburg.de/files/downloads/Projekte/Vogelkamp-Neugraben/210730_Hauskatalog_2021_opt.pdf (letzter Zugriff am 25.5.2023)

IFB – Hamburgische Investions- und Förderbank (o.J.): Eigenheimförderung. https://www.ifbhh.de/foerderprogramm/eigenheimfoerderung (letzter Zugriff am 17.8.2021).

Kreis Steinfurt (o.J.): LebensRäume. Instrumente zur bedürfnisorientierten Wohnraumnutzung. https://www.kreis-steinfurt.de/kv_steinfurt/Kreisverwaltung/%C3%84mter/Amt%20f%C3%BCr%20Klimaschutz%20und%20Nachhaltigkeit/energieland2050%20e.%20V./Themen%20und%20Projekte/LebensR%C3%A4ume/ (letzter Zugriff am 12.9.2021).

LBS – Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen (2022): Markt für Wohnimmobilien 2022. https://www.lbs-markt-fuer-wohnimmobilien.de/wp-content/uploads/2022/07/Markt-fuer-Wohnimmobilien-2022.pdf (letzter Zugriff am 1.4.2023)

Lehmann, Timo (2021): Einfamilienhaus-Debatte: Grüner umgeht Bürgerbegehren für Neubauviertel. Der Spiegel, 21.2.2021.

Lindenthal, Julia/Mraz, Gabriele (2015): Neues Wohnen im alten Haus. Sanierungsoptionen mit Zukunft: vom Einfamilien- zum Mehrpersonenhaus. Wien: Österreichisches Ökologie-Institut (Hg.).

Lindenthal, Julia/Mraz, Gabriele (2017): Das Zukunftspotenzial von bestehenden Einfamilienhaus-Siedlungen im ländlichen Raum. Zeitschrift für Kulturwissenschaften 1, 149–152.

Neubacher, Alexander (2021): Hamburgs Grüne verbieten Einfamilienhäuser: Traumhaus ade. Der Spiegel, 6.2.2021.

Sauerbrey, Anna (2021): Die Grünen und das Einfamilienhaus: Warum der Kulturkampf um das Einfamilienhaus sinnlos ist. Tagesspiegel Online, 15.2.2021.

Schreiber, Pia (2022): Senator: Keine neuen Einfamilienhäuser in Hamburg – »Privatauto passt nicht mehr«. Hamburger Morgenpost, 2.7.2022.

SKUMS – Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau der Freien Hansestadt Bremen, Abteilung Regional- und Stadtentwicklung, Stadtumbau, Wohnungswesen (Hg.) (2021): Wohnen und Bauen. Monitoring 2021.

SPD Hamburg/Bündnis 90/Die Grünen Hamburg (2020): Zuversichtlich, solidarisch, nachhaltig – Hamburgs Zukunft kraftvoll gestalten. Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 22. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwi-

schen der SPD, Landesorganisation Hamburg, und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg.

Statista (2022): Wohnfläche je Einwohner in Hamburg von 1991 bis 2021 (in Quadratmeter).

Statistikamt Nord (2022a): Bodenflächen in Hamburg am 31.12.2021 nach Art der tatsächlichen Nutzung. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/andere_statistiken/A_V_1_H_gebiet_flaeche/A_V_1_j21_HH.pdf (letzter Zugriff am 22.5.2023).

Statistikamt Nord (2022b): Hochbautätigkeit und Wohnungsbestand in Hamburg 2021. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/arbeit_und_soziales/F_II_1_2_4_j_H/F_II_1_2_4_j21_HH.pdf (letzter Zugriff am 22.5.2023).

Statistisches Amt Kanton Zürich (Hg.) (2014): Akzeptanz der Dichte. https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/planen-bauen/raumplanung/strategien-und-konzepte/langfristige-raumentwicklungsstrategie/akzeptanz_dichte_2014.pdf (letzter Zugriff am 22.5.2023).

Werschnig, Walter (2017): Alleinstehend, nicht mehr ganz jung, sucht Anschluss. Raumplanerische Gedankensplitter aus der oberösterreichischen Provinz zum Thema Einfamilienhaus. Zeitschrift für Kulturwissenschaften 1, 164–169.

ZHAW Institut Urban Landscape (2020): Schritt für Schritt. Die Transformation von Einfamilienhausgebieten gestalten. Grenchen: BWO – Bundesamt für Wohnungswesen.

10. Alternative Wohnformen in Hamburg

Marieke Behne, Bernd Kniess und Anna Richter

Einleitung

Der Grundriss ist praktisch immer gleich: großes Wohnzimmer, kleines Kinderzimmer, mittelgroßes Schlafzimmer. Aber was ist, wenn gar keine Familie einzieht, sondern zum Beispiel drei (gleichberechtigt) Zusammenwohnende – oder wenn zwei Alleinerziehende mit ihren Kindern, Freund*innen und Bekannten zusammenwohnen möchten? Wie es aussieht, passen die vorhandenen Wohnungen nicht mehr zu den gelebten Praktiken der Wohnenden, und damit scheint das Wohnen insgesamt in Bewegung zu geraten (Beck 2021). Aber was ist da eigentlich in Bewegung?

Auch wenn sich jüngste Forschungen mit Begeisterung den neuen gemeinschaftlichen Wohnformen widmen, handelt es sich dabei allenfalls um einzigartige, durchaus vorbildhafte Ausnahmen in einem eher schmalen Spektrum des Wohnungsmarktes. Aber hat man auf gängigen Plattformen je Wohnangebote in Clusterwohnungen oder in einem Großhaushalt gesehen? Wohnen ist Dauerthema und die Wohnungsfrage alltäglich präsent: Wohnungen sind gegenwärtig kaum verfügbar, sie sind teuer und entsprechen selten den eigenen Vorstellungen oder der individuellen Lebenssituation. Die Wohnungsfrage ist die soziale Frage unserer Zeit (Beck/Reutlinger 2019; Schönig/Vollmer 2020; Beck 2021; Hannemann 2022), die mit dem Neubau von Wohnungen allein kaum zu lösen ist.

Auch wenn die »Bündnisse für das Wohnen« die gesetzten Zielmarken zum Teil erreicht haben, gelang es dennoch nicht, damit den massiven Mietpreissteigerungen der vergangenen Jahre entgegenzuwirken (siehe Bahls in diesem Band). Zudem zeigte sich, dass der überwiegende Teil der Neubauten kaum dem leistbaren Bereich zuzurechnen ist, erhoffte Sickereffekte ausblieben (siehe Vogelpohl/Haferburg/Pohl in diesem Band) und mit der Reproduktion gängiger Wohnungstypen an gesellschaftlichen Bedarfen vorbei gebaut wurde. Es wird erneut deutlich, dass das »Wohnen […] fatalerweise zuerst ein Geschäft« (Hannemann 2022: 45) ist. Und so bewegt viele Menschen derzeit der Wunsch, wenigstens erreichte Standards nicht aufgeben zu müssen und weiter so zu wohnen wie gewohnt.

Um Wohnentwicklungen verlässlich planen zu können, müssen diese nicht nur nachvollziehbar sein; neben den komplexen Wechselwirkungen von Wohnungspolitik,

Wohnungsmarkt und Wohnungsbau sowie den globalen ökonomischen und ökologischen Entwicklungen müssen wir auch die Lebenszusammenhänge und die alltäglichen Perspektiven der Wohnenden einbeziehen (Breckner 2008). Allein anhand quantitativer Analysen lassen sich Wohnentwicklungen unseres Erachtens weder verstehen noch beurteilen oder steuern (siehe Grubbauer in diesem Band).

Wenn von einem »wir« die Rede ist, so sprechen wir als Autor*innen aus dem Umfeld des interdisziplinären Masterprogramms Urban Design an der HafenCity Universität Hamburg und der mit unseren Studierenden praktizierten kollaborativen forschenden und gestaltenden Praxis der Stadt- und Raumproduktion. Wohnen begreifen wir mit Sylvia Beck (2021) als sozialräumliche Praxis, die Wohnende in ihren alltäglichen Rhythmen und Praktiken genauso ernst nimmt wie die Bedingungen, die sie rahmen, sowie die Erfahrungen und das daraus resultierende Wohnwissen insgesamt (Nierhaus/Nierhaus 2014). Indem wir das moderne Wohnen zu seinen Entstehungsbedingungen zurückverfolgen, befragen wir eine bis heute wirkmächtige Idealvorstellung des Wohnens in ihrer Verknüpfung mit der sozialen und räumlichen Praxis.

Anhand einer exemplarischen Auswahl kollektiver Wohnformen in Hamburg wollen wir in diesem Beitrag darstellen, wie sich Alternativen des Wohnens sozialräumlich darstellen und ihre zukünftige Relevanz prüfen. Basierend auf der Arbeit mit Studierenden[1] rekurrieren wir auf einen reichen Fundus an empirisch erhobenen forschungs- und gestaltungsorientierten Arbeiten zum Wohnen.

Wohnformen zwischen baulicher Einheit und Wohnweise

Wenn »Alternative« die Abweichung von der Norm, dem Normalen oder der Normativität und damit soziale, ethische und moralische Dimensionen impliziert, sprechen wir hier über Alternativen zum »Idealtypus«, den Häußermann und Siebel (1996: 13f.) analytisch als das »eine Epoche [K]ennzeichnende« des sozialen Phänomens Wohnen anbieten. Für den »Idealtypus modernen Wohnens«, hervorgegangen aus Industrialisierung und Verstädterung, benennen sie vier Merkmale: die Zweigenerationenfamilie, die Trennung von Erwerbsarbeit und Wohnen (einschließlich Reproduktionsarbeit und geschlechtlicher Zuweisung), Polarität von Privatheit und Öffentlichkeit und die Entstehung des Wohnungsmarktes (1996: 19ff.). Die so beschriebene bauliche Materialisierung dieses Idealtypus Wohnen ist bis heute überwiegende Wohnwirklichkeit und prägt weiterhin die Vorstellungen (auch junger Menschen) vom guten Wohnen, wenngleich die überwiegende Haushaltsform in den größeren Städten heute der Ein- und Zweipersonenhaushalt ist – eine Entwicklung, deren Ursachen auch in den möglichen Aneignungsformen bestehender Wohnungsbestände zu suchen ist. Zudem kommt mit dem Homeoffice die Lohnarbeit zurück in die Wohnung und durch die digitale Erweiterung

1 Die hier vorgestellten Arbeiten sind im Zeitraum von 2013 bis 2023 entstanden. Es handelt sich sowohl um Abschluss- und Projektarbeiten aus dem Lehr- und Forschungsprogramm Urban Design, als auch um Arbeiten aus den zwischen Architektur und Urban Design interdisziplinär verorteten Seminaren »Wohnwissen« (o.J.) und »Urban Types. Von Häusern und Menschen« (o.J.). Wo notwendig, wurden zusätzliche Quellen herangezogen.

des Raums wird die Polarität von »öffentlich« und »privat« zunehmend aufgelöst (Hannemann 2022). Die Wohnform, die bauliche Einheit und Wohnweise miteinander verknüpft, entbehrt ihrer Kohärenz, denn die Wohnung hat mit den Veränderungen des Zusammen- oder Alleinwohnens nicht Schritt halten können.

Als Alternative zum Spektrum »idealtypischer« Wohnmodelle der Wohnungswirtschaft soll es hier um kollektive Wohn- und Lebensmodelle gehen. Sylvia Beck spricht von kollektiven und weniger von gemeinschaftlichen Wohnpraktiken und fokussiert darauf, dass »die Wohnweise bewusst im sozialen Zusammenschluss praktiziert wird […], woraus dann wiederum Gemeinschaft entstehen kann« (2021: XVI). Hierunter lässt sich eine Vielzahl von unterschiedlichen Wohnformen fassen: von der Hausbesetzung zur Genossenschaft, von der Wohngemeinschaft zur Clusterwohnung, vom Mehrgenerationenwohnen zum Ledigenheim, vom Wohnstift bis zum Servicewohnen. Mehrheitlich der sozialen Wohnungswirtschaft zuzuordnen, folgen diese Wohnformen historisch zuweilen den paternalistisch-fürsorgenden Motiven sozialreformerischer Visionäre oder philanthropischer Unternehmer (Eisinger 2019). Zudem weisen sie teils solidarische Selbstverwaltungsstrukturen in Form der Wohnungsgenossenschaften oder emanzipatorische Ansätze in ihren Organisationsformen – etwa der Genossenschaft oder des Mietshäuser Syndikats – auf. Die hier behandelten alternativen Wohnformen leisten historisch wie aktuell einen qualitativ wichtigen Beitrag zur leistbaren sozialen Wohnraumversorgung. Gleichzeitig liegt ihr quantitativer Anteil nur bei ca. zwei bis drei Prozent bezogen auf den gesamten Wohnungsbestand in Hamburg (siehe Metzger in diesem Band).

Mit der Ausdifferenzierung der Lebens- und Wohnweisen hat zwar der Idealtypus modernen Wohnens an Bedeutung verloren (Hannemann 2022), er bleibt aber weiterhin strukturierend wirksam (Beck 2021), sowohl in Form von 59 Prozent aller Drei- und Vierzimmerwohnungen im Wohnungsbestand (Spellerberg 2018: 2; Statistisches Bundesamt 2022b), als auch auf einem Wohnungsmarkt, der diesen gar nicht (mehr) so idealen Idealtypus mit einem Anteil von 45,5 Prozent (Statistisches Bundesamt 2022a) weiterhin reproduziert.[2] Demgegenüber entsprechen dem klassischen Verständnis der Zweigenerationenfamilie (verheirateter) Eltern mit Kind(ern) in Hamburg 13 Prozent. Erweitert auf alle Haushalte mit Kindern (inklusive der in Lebensgemeinschaft und alleinerziehend Lebenden) macht dies ein gutes Fünftel aller Haushalte aus. Fast 80 Prozent aller Haushalte in Hamburg sind Ein- und Zweipersonenhaushalte.[3] In der alltäglichen Praktik des Wohnens zeigt sich demnach nicht nur, »wie konservativ und träge der Wohnungsmarkt funktioniert« (Schmid 2021: 167), sondern auch seine »soziale Blindheit« (Holm 2015: 36).

---

2 Ein Blick in die Hamburger Statistik zeigt beim Wohnungsneubau im Jahr 2020 (im Vergleich zu 2000) einen leichten Rückgang bei den Drei- und Vierzimmerwohnungen auf 45,5 Prozent (2000: 51 %, im Bestand: 59 %) und eine deutliche Zunahme bei den Ein- und Zweizimmerwohnungen auf 39,6 Prozent (2000: 9,6 %, im Bestand: 17 %) zulasten größerer Wohnungen mit fünf oder mehr Zimmern: 14,8 Prozent (2000: 39,5 %, Bestand: 24 %) (Statistisches Bundesamt 2022a).

3 Haushalte in Hamburg 2017, eigene Berechnung aus: Familien nach Familientyp Hamburg und Schleswig-Holstein (Statistikamt Nord 2019); Einpersonenhaushalte, Privathaushalte, Mehrpersonenhaushalte in Hamburg, Statistische Berichte, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2017 (Statistikamt Nord 2021).

Trotz der an den Haushaltsgrößen ablesbaren Veränderungen setzt die Wohnungswirtschaft weiterhin auf ein vermeintlich unbegrenzt marktgängiges Produkt. Dabei gibt es alternative Wohnformen, die Definitionen von Haushalt und bestehende Finanzierungsmodelle alternativ interpretieren und Möglichkeiten jenseits von Mietenwahnsinn und Eigentum aufzeigen.

Projekte des paternalistisch-fürsorgenden Wohnungsbaus in Hamburg, die in unserem Lehr- und Forschungsprogramm untersucht worden sind, umfassen beispielsweise Ledigenheime und Wohnstifte, wie etwa das Ledigenheim an der Rehhoffstraße (Asseel/Schnell 2013), Hamburger Wohnstifte (Wohnstifte Hamburg o.J.; Groth/Seybot 2020) sowie einzelne (Frauen-)Wohnstifte (Groth/Plöhn 2020; Hogeback/Karataş 2021; Leipert 2021).

Solidarische und emanzipatorische Projekte basieren dagegen auf Eigeninitiative, geteilter Verantwortung und Selbstverwaltung unter dem Leitmotiv des Miteinander-Wohnens und -Arbeitens. Sie lassen sich unterteilen in genossenschaftliche Projekte – hier reicht das Spektrum von großen traditionellen Bestandsgenossenschaften über Dachgenossenschaften und Ein-Haus-Genossenschaften bis zu Mieter*innengenossenschaften – sowie Projekte rund um das Mietshäuser Syndikat. So wurden in der Organisationsform Genossenschaft das Gängeviertel (Hahn 2016; Kempe 2016), die fux eG (Alba et al. 2023), eine Gartenstadtsiedlung (Brockmann/Lühmann/Zängl 2021), ein Genossenschaftsprojekt als Teil einer Dachgenossenschaft (Gräf/Pretzer/Virsilaite 2023) sowie die besondere Form der Mieter*innengenossenschaft mit den Falkenried-Terrassen (Garrone/Henkel/Müller 2023) untersucht. Für die Projekte des Mietshäuser Syndikats sei exemplarisch auf das Projekt GoMokry (Berek et al. 2016) sowie das Nachbar*innenprojekt Rialto (Blümel 2018) in Hamburg-Wilhelmsburg verwiesen.

Wesentlich war uns für die Auswahl der Fallbeispiele ihre Unterscheidung hinsichtlich der Wohnform in ihren sozialräumlichen, ökonomischen und strukturellen Bedingungen. Die Projektbeispiele aus anderen Städten erweitern das Spektrum alternativer Wohnformen um Aspekte, die sich an Hamburger Beispielen (noch) nicht zeigen lassen, die uns für eine zukunftsgerichtete Wohnungspolitik allerdings wegweisend erscheinen.

Paternalistisch-fürsorgende kollektive Wohnformen in Hamburg

Zu den paternalistisch-fürsorgenden Wohnformen gehören unter anderem die historischen Wohnstifte, Wohn- und Ledigenheime, aber auch Studierendenwohnheime. Diese richteten sich zum Zeitpunkt ihrer Gründung (zumeist im 19. Jahrhundert) insbesondere an Gruppen mit spezifischen Bedarfen, etwa alleinstehende oder ältere Personen und Angehörige bestimmter Berufsgruppen, und waren darauf ausgerichtet, die damals neue Nutzer*innengruppe in den Wohnungsmarkt zu integrieren (Schmid/Eberle/Hugentobler 2019). Den Stiften und Wohnheimen gemeinsam ist die Kombination aus rational bemessenen Wohnungen oder Zimmern mit ergänzenden Gemeinschaftsräumen. Die Häuser befinden sich heute oft in zentraler Lage und bieten insofern kurze Wege zu wohnergänzenden Nutzungen in der Nachbarschaft, die besonders im Alter und für Alleinstehende wichtig sind.

In der Organisation setzen Wohnstifte, beispielsweise die Köster-Stiftung und die Hartwig-Hesse-Stiftung, auf ein Spektrum von Serviceangeboten, Fürsorge und Beförderung der Selbstorganisation. Gerade im Alter bildet das Wohnstift oftmals die letzte selbstbestimmte Wohnsituation. Die Nähe zu anderen Menschen und die damit verbundene Sicherstellung gegenseitiger Hilfeleistung bei Krankheit, Einsamkeit und Sorge ist für viele Bewohner*innen beruhigend. Unterstützung leisten zudem oftmals im Haus wohnende Ansprechpartner*innen. Als Hausdame oder Hausherr begleiten sie ihren Alltag, etwa durch gemeinsame Essen und Ausflüge bis hin zur Pflege nachbarschaftlicher Netzwerke (Groth/Seyboth 2020). Selbstwirksamkeit durch Selbstorganisation findet sich in den Wohnstiften dadurch, dass Bewohner*innen verwaltungsinterne Stellen besetzen, Arbeitsgemeinschaften zur gegenseitigen Hilfe gründen und solidarisch Verträge aushandeln, um beispielsweise Reinigungskosten von gemeinsam genutzten Flächen zu stemmen (Groth/Plöhn 2020). Gleichzeitig öffnen sich insbesondere Wohnstifte mit ihren Angeboten in den Stadtteil. So können die Angebote des »Köster-Clubs« auch von Nicht-Wohnenden genutzt werden (Groth/Seyboth 2020).

Solch eine Struktur aus sich gegenseitig ergänzenden Angeboten ist mitunter fragil, wie die Entwicklung des Ledigenwohnheims in der Rehhoffstraße (o.J.) zeigt. 1912 in der Hamburger Neustadt errichtet, diente es zunächst alleinstehenden Durchreisenden wie Seefahrern und Hafenarbeitern, später dann Monteuren, Studierenden und Geflüchteten als temporäres oder dauerhaftes Zuhause. Die 112 mit acht Quadratmetern äußerst klein bemessenen Einzelzimmer waren mit Bett, Schrank, Tisch und Stuhl solide ausgestattet und dienten primär als Schlafzimmer und zur Aufbewahrung privater Dinge (Abb. 1). Es gab eine Waschgelegenheit, Heizung und Licht. Die gemeinschaftlich genutzten Bade-, Wasch- und Wäscheräume fanden sich geschossweise; die tägliche Zimmerreinigung sowie frische Bett- und Badwäsche waren im Mietpreis inbegriffen. Die großzügigen und mit Terrazzoböden, farbigen Glaselementen, Möbeln und Verkleidungen aus Holz hochwertig ausgestatteten Gemeinschaftsräume befanden sich im Erdgeschoss. Im Gebäudeblock gab es zudem einen kleinen Gemischtwarenladen mit angegliederter Wohnung. Der dort lebende Verwalter nahm die Mietzahlungen entgegen, trug Sorge für den gepflegten Zustand des Hauses und war erste Ansprechperson.

Der Wechsel der Eigentümer*innen störte etwa ab dem Jahr 2000 diese empfindsame Betriebsstruktur: Erst unterblieben notwendige Reparaturen, dann wurden die Gemeinschaftsräume extern vermietet und im Weiteren die Serviceleistungen stark reduziert. Die vormals tägliche Zimmer- und Hausreinigung durch festangestellte Reinigungskräfte wurde durch eine wöchentliche vierstündige Reinigung ersetzt. Zudem lagerte man die Organisations- und Verwaltungsstruktur aus – die Belegung der Zimmer erfolgte nun über eine Hausverwaltungsfirma – und der Pförtner war nur mehr vier Stunden wöchentlich anwesend. Infolge eines durch einen dänischen Immobilienfond eingereichten und nicht genehmigten Umbaus wurden Zimmer entmöbliert, renoviert und im Weiteren über eine neue Hausverwaltung an »dringlich Wohnungssuchende« für 250 Euro statt bisher 153 Euro vermietet. Es kam zu unhaltbaren Zuständen wie Mehrfachbelegungen und hohen Fluktuationsraten. Nur durch das bürgerschaftliche Engagement der Initiative Ros e. V., später Stiftung Ros, gelang es 2017, das Gebäude mit Spenden zu erwerben und mit weiteren Mitteln von Bürgerschaft und Bund denkmalgerecht zu sanieren. So wurden die Räume im Erdgeschoss wieder der Gemeinschaft und

der Nachbarschaft geöffnet, vielfältige Veranstaltungen wie Lesungen, Ausstellungen, Konzerte, Workshops und gemeinsame Essen fanden nun wieder statt (Asseel/Schnell 2013) und das Gebäude konnte im ursprünglichen Sinne weiter betrieben werden.

Abb. 1: Der Gemeinschaftsraum (li.) und ein Zimmer (re.) im Ledigenheim an der Rehhoffstraße in Hamburg.





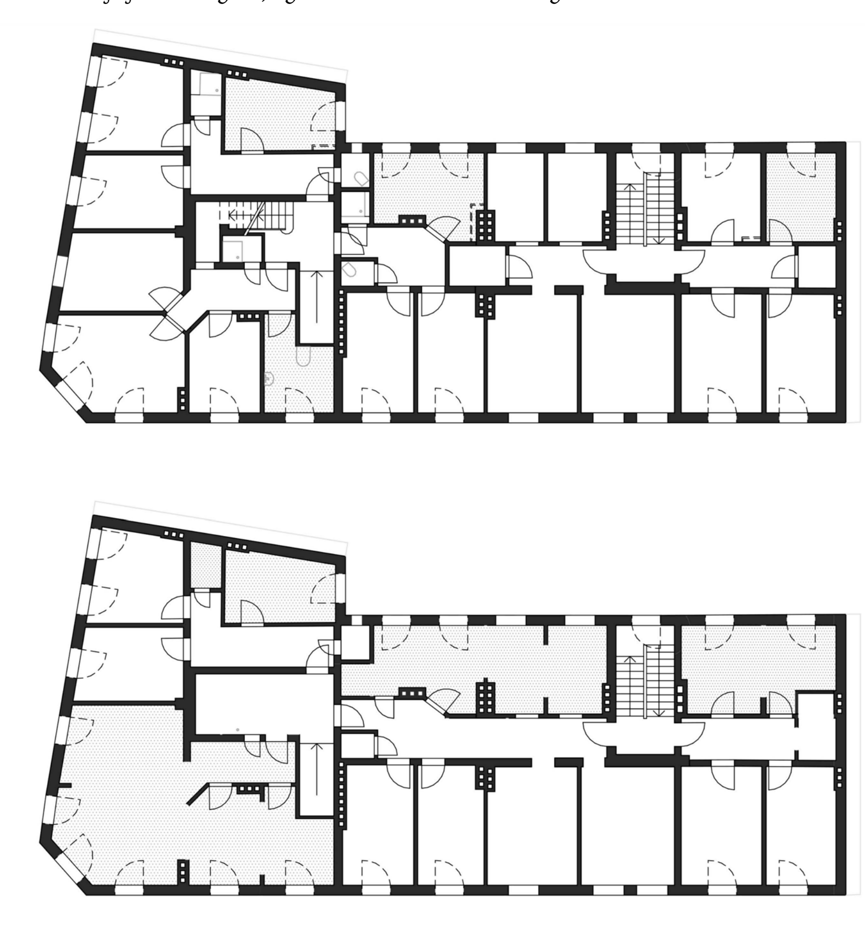
Quelle: Hamburgisches Architekturarchiv.

Emanzipatorisch-solidarische Wohnformen in Hamburg

Emanzipatorisch-solidarische Wohnformen zeichnen sich dadurch aus, dass die Bewohner*innen in unterschiedlicher Weise in der Entwicklung, Finanzierung und Verwaltung der Projekte selbstorganisiert tätig sind bzw. eigenverantwortlich Entscheidungen treffen können.

Das Beispiel der als Mieter*innengenossenschaft organisierten Falkenried-Terrassen (o.J.) macht deutlich, wie unter anderem durch ehrenamtliche Eigenarbeit in der Verwaltung Leistbarkeit gesichert wird. Im Jahr 1991 kaufte die Lawaetz-Stiftung das dreigeschossige, fünf Terrassenhöfe umfassende Areal (1890–1903 erbaut), während sich die ehrenamtlich arbeitende Mieter*innengenossenschaft um die Pflege und Verwaltung der Gebäude sowie die Vergabe von Wohnungen an Haushalte mit dem sogenannten Paragraf-5-Schein kümmerte. Diese Situation war bereits in den 1970er Jahren entstanden, als die Stadt Hamburg und die Neue Heimat Nord hier Wohnungen aufkauften, um sie im Rahmen der Flächensanierungen instandzusetzen bzw. abzureißen und neu zu bebauen (Schubert/Harms 1989; Wüstenrot Stiftung 2020). Die Bewohner*innen wehrten sich gegen den Abriss der Häuser. Sie verfolgten das Ziel, »die Terrassenanlage zu einem Modellprojekt ökologischer Stadterneuerung zu machen« (Reinig 1989: 62). Zusammen mit der Stattbau Hamburg wurde ein Sanierungskonzept entwickelt, das abschnittsweise und mit Umsetzwohnungen arbeitete, sodass die Mieter*innen nicht aus dem Quartier wegziehen mussten (Wüstenrot Stiftung 2020).

Abb. 2: Grundriss des Wohnprojekts GoMokry vor dem Umbau (oben), nach dem Umbau (unten), Gemeinschaftsflächen in grau, eigene zeichnerische Darstellung.



Quellen: impuls 21 (o.J.); Berek et al. 2016.

Während bei den Falkenried-Terrassen eine bedrohte Wohnsituation den Zusammenschluss der Mieter*innen erwirkte, nahm das Projekt GoMokry (o.J.) in Hamburg-Wilhelmsburg solch eine Bedrohung vorweg. Das Projekt entstand anlässlich eines öffentlichen Informationstermins zweier benachbarter, stark sanierungsbedürftiger Häuser. Die Projektgesellschaft Impuls 21 suchte auf diesem Weg Interessent*innen für ein Hausprojekt. Vorgesehen war eine Sanierung als gemeinschaftliche Arbeit der Bewohner*innen zwischen Herbst 2014 und 2015. Es folgte ein Zusammenschluss mehrerer Gruppen und Einzelpersonen und es entstand die Idee, die Häuser gemeinschaftlich zu kaufen und mithilfe des Mietshäuser Syndikats leistbaren Wohnraum zu schaffen und auf Dauer zu sichern (Abb. 2).

Selbstorganisation wurde hier bereits in der Projektentwicklung durch Formate wie die »Küche für alle« entwickelt und eingeübt, um sie dann im Bewohnen der Gebäude weiterzuführen. Auch wurden Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen gebildet, die den Betrieb und die Kommunikation im gemeinschaftlichen Wohnen bereits vorwegnahmen. Dem langen Entwicklungsprozess und der damit einhergehenden Fluktuation innerhalb der Gruppe begegnete das Projekt mit einer rotierenden Besetzung der Arbeitsgruppen, sodass Erfahrungen gesichert und erarbeitetes Wissen auf mehrere Personen verteilt wurde. Die Finanzierung erfolgte solidarisch: Die Mieten richten sich nicht nach der genutzten Fläche, sondern nach der Anzahl der Bewohner*innen (Berek et al. 2016).

Im Gegensatz zur Bestandssanierung des GoMokry handelt es sich bei dem benachbarten Projekt Rialto um eine Projektentwicklung im Neubau. Das 2019 fertiggestellte Projekt kombiniert die Trägermodelle der Genossenschaft und des Mietshäuser Syndikats, um das Grundstück langfristig abzusichern und dem Markt zu entziehen. Dazu kooperierte die Projektgruppe mit dem Projekt GoMokry: Dieses erwarb das Grundstück und baute das von Rialto geplante Projekt, um es dann für 60 Jahre an deren eigens dafür gegründete Genossenschaft für solidarisches Wohnen e. G. im Erbbaurecht zu verpachten (Blümel 2018). Nach Ablauf der Frist wird das Gebäude inklusive Grundstück Teil der Mokry GmbH und damit des Mietshäuser Syndikats.

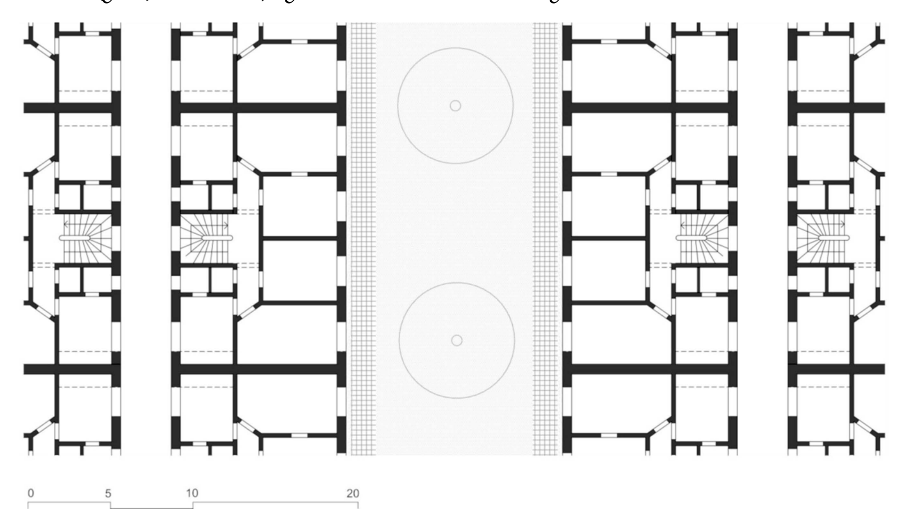
Gerade beim Neubau stellen lange Entwicklungsprozesse Projektinitiator*innen vor große Herausforderungen, insbesondere wenn sich die Konstellationen ändern und die Finanzierung gesichert werden muss. Bei einem gemeinschaftlichen Wohnprojekt, entwickelt mit einer kleinen Dachgenossenschaft oder auch als Kleingenossenschaft, geht es neben der Konzipierung, Entwicklung und Organisation des Projekts auch darum, ein geeignetes Grundstück zu finden. In Hamburg können sich Baugemeinschaften auf städtische Grundstücke bewerben und werden dabei von Baubetreuungsunternehmen unterstützt (siehe Menzl/Zimmer in diesem Band). Oft sind beim Einzug dann nicht mehr alle der anfangs Beteiligten dabei, wie ein Beispiel aus Mitte Altona zeigt: Ursprünglich gestartet als Vorhaben, »ein integratives Mehrgenerationenhaus, einen Mix aus Singles, Familien, Rentnern und Junge-Leute-WGs, Menschen mit und ohne Handicap« (Lauterbach 2020) zu entwickeln, sah sich die Gruppe schnell mit den hohen Vorgaben aus den Förderrichtlinien konfrontiert. Aufgrund der Einkommenshöchstgrenzen mussten zahlungskräftige Mitglieder ausscheiden und schnell neue Genoss*innen gefunden werden. Darüber hinaus wurde mit dem ausgeschiedenen Teil der Gruppe ein zweites Gebäude auf dem Nachbargrundstück entwickelt (Gräf/Pretzer/Virsilaite 2023).

Neben der gemeinsam getätigten Entwicklung, Finanzierung und Verwaltung zeichnen sich die hier vorgestellten Projekte durch gemeinsam genutzte Räume und Infrastrukturen in Haus, Außenraum und Nachbarschaft aus. Am konsequentesten betreibt dies die Gruppe GoMokry, indem sie die ursprünglich fünf Geschosswohnungen zweier benachbarter Häuser zu einer Wohneinheit mit individuellen Zimmern und mehreren gemeinsamen Küchen zusammenlegte (vgl. Abb. 2). Weitere Räume zum Schlafen, Arbeiten und Kochen zur temporären und individuellen Nutzung entstanden im Dachgeschoss. Die Räume im Erd- und Kellergeschoss stehen dem Stadtteil offen und werden

für gemeinsame Aktivitäten genutzt. Trägereigene Räume werden an benachteiligte Personengruppen wie Geflüchtete, Jugendliche und wohnungslose Frauen vergeben.

Die Bestandsgrundrisse der Falkenried-Terrassen wiederum weisen eine äußerst sparsam bemessene Grundfläche (ca. 35–45 qm) auf, deren kluge Disposition eine Großzügigkeit im Gebrauch erzeugt (Abb. 3). Die zwischen den Wohnhäusern gelegenen Terrassen werden als gemeinschaftliche Schwellenräume genutzt, ergänzt um die gemeinsamen Räume von Werkstatt, Gästewohnungen, Fahrradraum und Schlosserei. Die solide Struktur der Anlage aus 324 Wohnungen, verteilt auf mehrere Zeilen, steht beispielhaft für eine kollektive Wohnform, die durchaus Potenziale für ihre Weiterentwicklung bereithält. So wäre es vorstellbar, mit weiteren gemeinschaftlich genutzten Räumen bzw. der Verbindung von Wohneinheiten neue alternative Wohnzusammenhänge im Bestand zu ermöglichen. Dem steht allerdings der Denkmalschutz entgegen, etwa dem angedachten Bau einer Photovoltaikanlage auf dem Dach oder einer energetischen Sanierung (Garrone/Henkel/Müller 2023).

Abb. 3: Grundrissausschnitt des Quartiers Falkenried-Terrassen mit gemeinschaftlich geteilter Terrasse (grau) in der Mitte, eigene zeichnerische Darstellung.



Quelle: Falkenried-Terrassen 2005.

Den hier vorgestellten Projekten ist ihre Verbindung von intrinsisch motivierten Akteur*innen, geeigneten Trägerschaften und Finanzierungen sowie eine (zunächst) gelungene Übersetzung in Programme, Organisationsstrukturen und Materialisierungen gemeinsam. Nicht immer haben sich die Projekte positiv entwickelt. So tragen Eigentümer*innenwechsel neue Interessen in die Projekte hinein, die sie in ihrem Bestand sichern oder – wie im Fall der Falkenried-Terrassen oder der Rehhoffstraße – infrage stellen können. Auch die Übertragung der Verwaltung kann sich unterschiedlich auswirken. Wesentlich für ein Gelingen ist ein gutes Ineinandergreifen von Eigentümer*in, Bewohner*innen sowie räumlicher, sozialer und finanzieller Organisation und Verwaltung, die

im Fall der Falkenried-Terrassen auch eine Mieter*innengenossenschaft sein kann. Der Fall zeigt auch, dass bei der Sicherung leistbaren innerstädtischen Wohnraums vor allem die Fläche und der Flächenpreis maßgebliche Einflussgrößen sind (Wüstenrot Stiftung 2020). Während sich die individuelle Wohnfläche durch vergemeinschaftete Räume innen und außen minimieren lässt, lässt sich der Preis pro Quadratmeter Wohnfläche durch die Abkopplung von Marktgeschehen und Gewinnabsichten sowie die Übernahme von Aufgaben der Organisation und Verwaltung weiter reduzieren.

Weitere wegweisende kollektive Wohnformen

Kollektive Wohnformen haben insgesamt eine wechselvolle Geschichte, sie bieten ihren Bewohner*innen Vorzüge, bergen aber auch Risiken, wenn es an struktureller Unterstützung mangelt. Wir befassen uns im Folgenden ergänzend zu den Hamburger Beispielen mit Projekten außerhalb Hamburgs, weil sie Wohnformen repräsentieren, welche die oben herausgearbeiteten Potenziale aufgreifen bzw. weiterentwickeln. Außer Frage stehen dabei die positiven Entwicklungen, die in Hamburg zu verzeichnen sind, etwa die Überführung von Hausbesetzungen in Genossenschaften (z.B. Hafenstraße, Gängeviertel, Viktoria-Kaserne) und die daraus hervorgegangenen Baubetreuungsunternehmen, die heute eine wesentliche Rolle bei der Vermittlung und Beteiligung in Planungsprozessen von Baugemeinschaften einnehmen. Zu nennen ist auch die Agentur für Baugemeinschaften (Baugemeinschaften in Hamburg o.J.) mit begleitenden Förderungen, der vergünstigten Veräußerung von Grundstücken für den geförderten Wohnungsbau (bzw. zukünftig im Erbbaurecht) sowie Vollfinanzierungen durch die Investitions- und Förderbank.

Bei all diesen Entwicklungen zeichnet sich dennoch eine gewisse Routine bei der Initiierung von Baugemeinschaften ab, bei denen insbesondere größer gedachte Gemeinschaftsvorhaben geringere Chancen haben. Einschränkend wirken zudem die Förderrichtlinien, die zwar Baugemeinschaften und Clusterwohnungen mit aufgenommen haben, diese jedoch auf sechs Personen bzw. vier Cluster beschränken. Mit den im Folgenden dargestellten Projekten sollen insbesondere Prozesse alternativer Projektentwicklung in den Blick genommen werden.

Den Beginn einer Projektentwicklung markiert entweder die Findung einer Interessengemeinschaft oder die eines Grundstücks. Letzteres ist in Städten zu einer Herausforderung geworden und bedarf besonderer Kenntnisse. Wohnnutzungen können zum Beispiel auch aus der Umwidmung obsolet gewordener oder verlagerter Nutzungen neu gewonnen werden. Beispiele sind der Gröninger Hof (o.J.) – ein ehemaliges Parkhaus in Hamburg, das Integrative Bauprojekt am ehemaligen Blumengroßmarkt (IBeB o.J.) in Berlin oder die Kalkbreite (o.J.) in Zürich. Letzteres Projekt kombinierte zwei zunächst widersprüchlich erscheinende Nutzungen durch vertikale Überlagerung. Oder das Projekt »Schöner Wohnen ohne Rendite« (SchloR o.J.) auf einem Wiener Betriebsgelände – eine kollektive Zusammenführung von Wohnen, Arbeiten und Kulturproduktion in Wiens erstem Zirkuszentrum.

Der Weg von den Akteur*innen zum Grundstück ist gemeinhin komplizierter als umgekehrt. Wie vereinzelte Fälle Hamburger Wohnprojekte zeigen, gibt es Gruppen, die

jahrelang nach einem geeigneten Objekt oder Grundstück für ihr Wohnprojekt suchen, um dann ggf. an den Vorgaben der Förderrichtlinien auseinanderzubrechen. Hier hat u.a. das aktuelle Stadtentwicklungsvorhaben der Internationalen Bauausstellung (IBA) Wilhelmsburg bereits Abhilfe geschaffen, indem der Weg zu einem Grundstück über ein Konzeptverfahren vorstrukturiert ist.

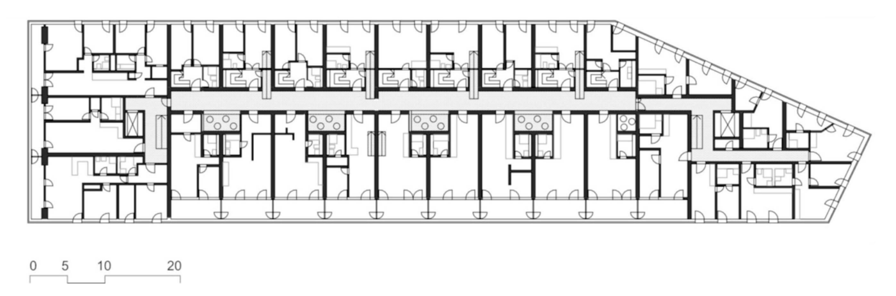
Ist einmal die Grundstücksoption erschlossen, finden sich die Interessierten zwar schneller, aber ihnen bleibt dennoch der Prozess der Gruppenfindung und Selbstorganisation nicht erspart. Das Hamburger Projekt Rialto wählte eine Kombination aus zwei Organisationsstrukturen, um spekulative Erwerbsvorgänge auszuschließen. Demgegenüber mussten sich die Akteur*innen des Projekts Spreefeld (Spreefeld o.J.) in Berlin (Pudova 2021) genau darauf einlassen, um nach dem Ausstieg einer Stiftung als Kapitalgeberin seine Umsetzung nicht zu gefährden. Neue Genossenschaftsmitglieder konnten unter der satzungsmäßigen Bedingung einer Eigentumsoption gewonnen werden. Anfänglicher Euphorie gegenüber dem »Vorzeigeprojekt gemeinschaftlichen Wohnens« als nicht profitorientiertem Gegenentwurf zur allgegenwärtigen »Stapelung autistischer Eigentumswohnungen« (Becker et al. 2015: 170) folgte Ernüchterung. Acht Jahre nach Einzug hat heute weit über die Hälfte der Bewohner*innen Gebrauch von der Option gemacht und ihre Wohnung zum Erstellungspreis gekauft (Lembke 2022).

Der Kommodifizierung und Finanzialisierung vorzubeugen, um dauerhaft leistbaren Wohnraum zu schaffen, ist das Ziel des Mietshäuser Syndikats (bzw. habiTAT in Österreich). Die Finanzierung erfolgt hier zum Teil über Direktkredite von Bekannten, Freund*innen und Unterstützer*innen. Solidarisch meint hier die Kooperation mit den Kreditgeber*innen, mit denen die Konditionen frei verhandelt werden. Die Zinssätze liegen bei 0 bis 1,5 Prozent, allerdings in Verbindung mit dem Recht der jederzeitigen Rückforderung auch von Teilbeträgen. Direktkredite senken den Finanzierungsbedarf (und damit die Kosten) durch konventionelle Kreditgeber*innen und müssen zudem nicht unbedingt getilgt werden, was die dauerhafte Anforderung ihrer Einwerbung mit sich bringt, aber die Einstiegsschwelle für weniger finanzstarke Gruppenmitglieder senkt (Holm/Laimer 2021). Solidarisch heißt auch, dass die Bemessung der Miete in Relation zur Personenanzahl oder zum Einkommen und nicht zur Wohnfläche erfolgt, wie das Projekt GoMokry in Hamburg oder das Intersektionale Stadthaus (o.J.) in Wien zeigen. Im Projekt wird keine Rendite erwirtschaftet, einzig der Solidarbeitrag von 10 Cent pro Quadratmeter unterstützt weitere Projekte des Syndikats.

Das Integrative Bauprojekt am ehemaligen Blumengroßmarkt in Berlin (IBeB o.J.) arbeitete von Anfang an mit einer hybriden Organisationsstruktur, bestehend aus Eigentum, Genossenschaft und sozialem Träger, um über eine Querfinanzierung Genossenschaftsanteile zu ermöglichen. Die Grundstücksoption und die erste Projektkonzeption gehen auf die Initiative der Selbstbaugenossenschaft Berlin eG zusammen mit den Architekt*innen zurück. Der Grundstückserwerb unter Verkehrswert erfolgte im Rahmen einer Konzeptvergabe und mit der Verpflichtung zur Durchführung eines qualitätssichernden Verfahrens. Die Differenz aus Kaufpreis und Veräußerung privater Anteile zum Verkehrswert diente der Querfinanzierung der Genossenschaftsanteile, was insgesamt zu einem Anteil von 25 Prozent am Gesamtvolumen führte. Die Strategie der Hybridisierung wurde konsequent weitergeführt in der Verschaltung von Anteilen in Eigentum, genossenschaftlicher und sozialer Trägerschaft in Form von Wohnungen, Ate-

liers und gewerblichen Einheiten (Abb. 4). Dieser eigentumsrechtliche und organisationale Hybrid-Charakter ist das Ergebnis eines langjährigen Entwicklungsprozesses mit kaum überschaubarer Akteurskonstellation aus Bezirksverwaltung, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, lokalen Akteur*innen und unabhängigen Expert*innen sowie Architekt*innen und Entwickler*innen.

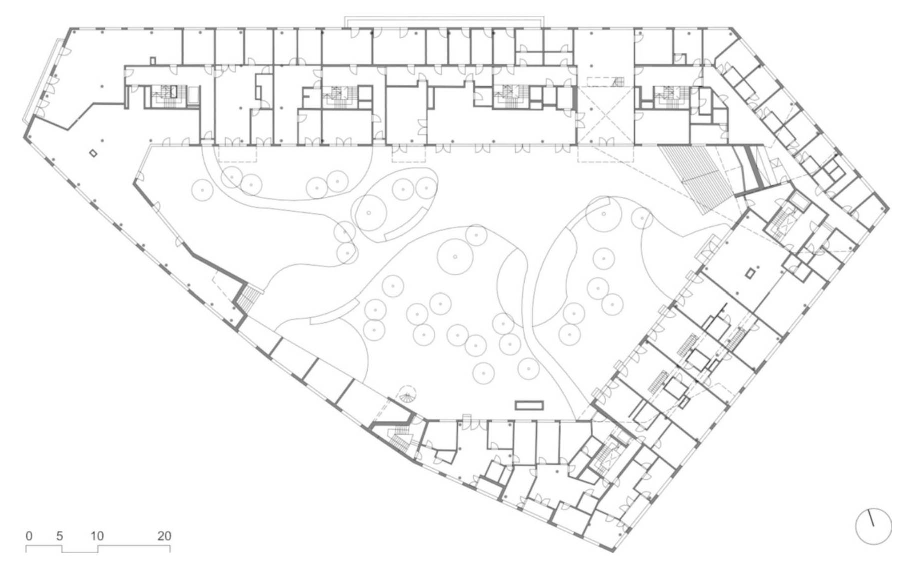
Abb. 4: Der Grundriss des Integrativen Bauprojekts am ehemaligen Blumengroßmarkt (IBeB) zeigt verschieden große und unterschiedlich geschnittene Wohnungen. Die über Lichthöfe belichtete rue intérieure (in grau) ist als gemeinschaftlicher Begegnungsraum konzipiert, eigene zeichnerische Darstellung.



Quelle: Meyer 2018.

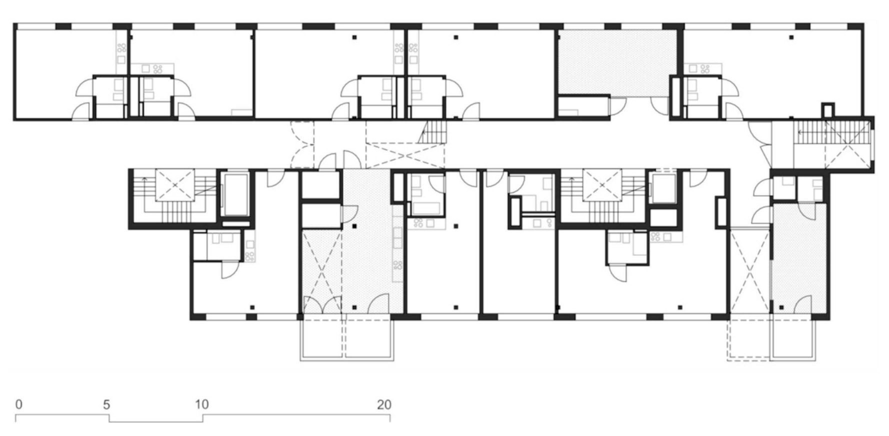
Auch die Zürcher Kalkbreite ist ein hybrider Stadtbaustein, der die Vielfalt seines Angebots mit unterschiedlichen Raumgrößen, Strukturen und Teilöffentlichkeiten im Wohnen wie im Gewerbe (ca. 60/40 Prozent) erst aus einer gegebenen »kritischen Masse« heraus entfalten kann. Es gibt eine Vielzahl unterschiedlicher Wohnungstypen mit Clusterwohnungen und Großhaushalten (mit bis zu 50 Personen) sowie viele geteilte Angebote wie Fahrrad- und Kühlraum, Jokerzimmer, Gästeappartements, Carsharing bis hin zu öffentlich zugänglichen Grünflächen (Abb. 5 und Abb. 6). Als wegweisend ist hier neben der urbanen Mischung und der damit verbundenen Wohnqualität die Erreichung des Ziels einer 2.000-Watt-Gesellschaft hervorzuheben. Bei der Breite der Wohnangebote konnte zudem die durchschnittliche Wohnfläche auf 32 Quadratmeter pro Person reduziert werden. Das Problem eines erhöhten Flächenverbrauchs durch Unterbelegung kann so erst gar nicht entstehen. Nicht die Wohnung ist auf ihre idealtypische Belegung durchrationalisiert, vielmehr bietet das Haus seinen Bewohner*innen eine qualitativ hohe, solide Grundstruktur mit individuellen Rückzugsbereichen.

*Abb. 5: Kalkbreite mit über 50 verschiedenen Wohnungsgrundrissen plus Jokerräumen, diversen Gemeinschaftsflächen sowie Kultur-, Gastronomie- und Dienstleistungsräumen für 256 Bewohner*innen und ca. 200 Arbeitsplätze, eigene zeichnerische Darstellung.*



Quelle: Müller Sigrist 2014.

Abb. 6: Cluster- und Großwohnungen des Projekts Kalkbreite, Gemeinschaftsflächen in grau, eigene Darstellung.



Quelle: Müller Sigrist 2014.

Neben der baulichen Umsetzung sind vor allem die Prozesse von der Projektentwicklung bis zum Gebrauch als Gelingensbedingungen entscheidend: Im Zürcher Projekt »mehr als wohnen« wurde 2007 ein internationaler Ideenwettbewerb ausgelobt, der sich Zukunftsvisionen des gemeinnützigen Wohnungsbaus widmete. Aus dem regen Austausch der vielen Beteiligten über das Verständnis von Quartier, neuen Wohnformen und urbaner Gesellschaft ging schließlich die Baugenossenschaft »mehr als wohnen« hervor. 55 Wohnbaugenossenschaften fanden sich hier zur »Genossenschaft der Genossenschaften« zusammen, die sich als Katalysator sowie Innovations- und Lernplattform für den gemeinnützigen Wohnungsbau von morgen versteht (Mehr als Wohnen Zürich o.J.). In einem mehrstufigen internationalen Wettbewerbsverfahren wurden 26 Teams eingeladen, ein städtebauliches Konzept mit einem exemplarischen Wohngebäude zu erarbeiten. Die ausgezeichneten Büros entwickelten – einem Ergebnis aus dem Ideenwettbewerb folgend – in einem halbjährigen Dialogprozess und unter Beteiligung der Jury sowie weiterer Akteur*innen das zukünftige Quartier (Stadt Zürich 2008; Hugentobler/Hofer/Simmendinger 2016; Wiedenhöfer/Wolfart 2019).

Es zeigt sich, dass die hier realisierten Wohnbedingungen nicht allein von Projektentwickler*innen oder Architekt*innen erdacht wurden, sondern aus einem Austausch von Wohnerfahrungen und -erwartungen der Beteiligten und Unterstützer*innen hervorgegangen sind. Die Dauer ihrer Entwicklung bereitet dann auf ihre (gemeinsame) Bewohnung vor, wie es etwa GoMokry in Hamburg zeigt. Fehlt dieser Prozess des (Voneinander-)Lernens und wird das Produkt im Sinne einer typologischen *Best Practice* lediglich kopiert, so kann es passieren, dass es auf dem Wohnungsmarkt nicht gelesen, verstanden bzw. genutzt werden kann. Solcherart (kommodifizierter) Reproduktion bleibt auf der Objektebene in der Regel der Erfolg versagt (Wiedenhöfer/Wolfart 2019).

Alle beschriebenen Projektbeispiele weisen Möglichkeiten auf, in sozialen, ökonomischen, ökologischen und emotional-gesundheitlichen Aspekten des Miteinander-Seins dauerhaft gesicherten, bedarfsorientierten und leistbaren Wohnraum für die Gemeinschaft und für Generationen darüber hinaus zu schaffen. Gemeinsam ist den untersuchten Projekten auch, dass sie individuelle Schwerpunkte hinsichtlich der Nutzungsmischung, Trägerschaft und Finanzierung setzen und diese unmittelbar mit ihrer Geschichte, dem Entwicklungsprozess, dem Ort, der Projektgröße sowie der Nutzer*innenschaft zusammenhängen.

Fazit und Ausblick: Wohnen ist sozialräumliche Praxis

Fraglos entdecken immer mehr Menschen die Vorzüge alternativer kollektiver Wohnformen: »sich gegenseitig stützen, nicht alleine sein, sondern mit anderen zusammen Interessen verfolgen« (Spellerberg 2018: IX). Die real gelebten sozialräumlichen Wohnpraktiken und Wohnweisen haben sich vom ehemaligen Idealtypus modernen Wohnens emanzipiert. Die Lohnarbeit ist zurück in der Wohnung und die digitalen Räume lassen längst die Sphären von »privat« und »öffentlich« verschwimmen. So erscheinen alternative Wohnformen zunehmend alternativlos – auch in Hamburg. Eine Verknüpfung demografischer und haushaltsstruktureller Entwicklungen sollte deutlichen Hinweis darauf geben, dass es nicht allein an – vor allem bezahlbaren – Wohnungen mangelt. Sicht-

bar wird auch, dass die bestehenden und weiterhin reproduzierten Wohntypologien mit veränderten gesellschaftlichen Anforderungen nicht mehr Schritt halten können.

Wir plädieren daher im Sinne einer umfassenden Wohnforschung dafür, das Wissen um das Wohnen als Wirkungsgefüge (Glaser 2015; Spellerberg 2018; Schipper/Vollmer 2020; Beck 2021; Hannemann 2022) insgesamt ernst zu nehmen und Erkenntnisse für die Praxis produktiv zu machen. Wie die Erfahrungen beispielsweise aus den Jahren der Hausbesetzungen um 1980 in Hamburg wie auch neuere Projektentwicklungen in Deutschland und anderswo zeigen: Wissen um alternative Wohnformen ist implizit vorhanden; vereinzelt expliziert sich dieses in den angeführten Beispielen. Dabei sind zeitliche Dauer, Umfang, Professionalität und kritische Größe kollaborativer Wissensproduktionen entscheidend, da sie das Wissen der Vielen produktiv in den Prozess einbeziehen, dokumentieren und transferieren. Um alternative Wohnformen einer größeren Allgemeinheit zugänglich zu machen, braucht es nicht nur geeignete Förderprogramme, die Wohnwillige unterstützen und bereits etablierte Ansätze neuen sozialen Wohnens befördern. Vielmehr bedarf es weniger Vorgaben zu Größe, Anzahl, Lage und Ausstattung von Wohnungen und mehr Anbindung an die im Klimaabkommen von Paris vereinbarten Ziele. Konzeptvergaben, Erbbaurecht oder die Anhandgabe von Grundstücken zum Verkehrswert sowie die Freigabe von besonderen Grundstücken, die auf den ersten Blick nicht für eine Bebauung zulässig erscheinen (kulturwerk des bbk berlin/raumlaborberlin 2022), reduzieren einerseits die Einstiegskosten, ermöglichen unter bestimmten Umständen die Querfinanzierung zwischen verschiedenen Trägerschaften und lassen andererseits überhaupt erst Projekte wie Kalkbreite, SchloR oder auch Gröninger Hof und GoMokry/Rialto entstehen. Hier geht es weniger um die Schaffung neuer Standards als um die Gleichzeitigkeit einer komplexen Vielschichtigkeit.

Die Relation und damit die Abhängigkeit zwischen Projektentwicklung, Durchführung und Gebrauch auf den verschiedenen Ebenen der Finanzierung, Trägerschaft, Verwaltung, der Räume, des Bewohnens und Betriebs sind zwar komplex und langwierig, aber damit gleichzeitig auch langfristig stabil. Kollektivität will initiiert und organisiert werden. Sie verlangt den Einzelnen viel ab, ist risikobehaftet und verändert sich, solange sie andauert; sie kann heute Vorzeigemodell sein und morgen scheitern. Von der Projektidee über ihre Entwicklung und Steuerung enden die Anforderungen nicht etwa mit dem Einzug. Auch das Zusammenwohnen will organisiert, verwaltet und gepflegt werden. Die Wohnwilligen bringen ein hohes Maß an Bereitschaft mit, sich einzubringen, Erfahrung und Wissen zu teilen, Verantwortung zu übernehmen und Toleranz zu üben. Sie gehen dabei ungewöhnliche Wege, erfahren Gestaltungsmacht im Kollektiv und finden Bestätigung und Anerkennung im Erreichten, die zu weiteren Handlungen motivieren.

Bleibt nur die Frage nach den Bedingungen, die solche Projekte bzw. deren Entwicklung begünstigen, gerade weil sie nicht dem Mainstream politischer oder ökonomischer Rahmungen entsprechen. War es in den 1980er Jahren der Verfall der Gebäudebestände und der damit verbundene Widerstand, war es in der Schweiz das 100-jährige Bestehen der Zürcher Wohnbaugenossenschaften, das Akteure aus Stadt, Entwicklung, Wirtschaft und Verwaltung sowie zukünftige Bewohnende zusammenbrachte, um gemeinsam über die Zukunft des Wohnens nachzudenken. Denn unbestritten braucht es Anlässe und Gelegenheiten, das Wohnen weiter in Bewegung zu halten. Wider die

fortgesetzte Kommodifizierung und die wenig an tatsächlichen Praktiken orientierte Wohnungsmarktpolitik können wir nur für eine gerechte Wohnungspolitik plädieren, die in enger Abstimmung mit der Sozialpolitik und der Quartiers- und Infrastrukturplanung (Holm 2015) erfolgt. Die sich ausrichtet auf eine zukunftsoffene, emanzipatorische und ermöglichende Politik der Bewohnbarkeit (Butler 2019; Boano/Astolfo 2020) und nicht allein auf eine quantitative Versorgung mit Wohnraum abstellt, sondern deren Leistbarkeit im Fokus hat und eine neue Soziabilität und Responsibilität des Bewohnens befördert.

Literatur

Alba, Helmut/Teuber, Bill/Argun, Münire Sude/Gippert, Tim/Meier, Florian/Mitrova, Mihaela (2023): Gemeinschaft in der Kaserne. Urban Types. UD/Arch HafenCity Universität.

Asseel, Sarah/Schnell, Mathias (2013): Urban Design Project III. UD HafenCity Universität.

Baugemeinschaften in Hamburg (o.J.): https://www.hamburg.de/baugemeinschaften/ (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Beck, Sylvia (2021): Wohnen als sozialräumliche Praxis. Zur subjektiven Bedeutung von Gemeinschaftlichem Wohnen im Kontext sozialen Wandels. Wiesbaden: Springer.

Beck, Silvia/Reutlinger, Christian (2019): Die Wiederkehr der Wohnungsfrage. Historische Bezüge und aktuelle Herausforderungen für die Soziale Arbeit. Zürich/Genf: Seismo.

Becker, Annette/Kienbaum, Laura/AA Projects/Schmal, Peter Cachola (Hg.) (2015): Bauen und Wohnen in Gemeinschaft/Building and Living in Communities. Ideen, Prozesse, Architektur/Ideas, Processes, Architecture. Basel: Birkhäuser.

Berek, Ann-Kathrin/Jensen, Milena/Jesella, Julia/Pacholski, Svenja (2016): Weiter wohnen ungewohnt. Gemeinschaftliches Wohnen als urbane Strategie der Vielfalt. Urban Design Project III. UD HafenCity Universität.

Blümel, Lisa (2018): Becoming common. Masterthesis. UD HafenCity Universität.

Boano, Camillo/Astolfo, Giovanna (2020): Inhabitation as more-than-dwelling. Notes for a Renewed Grammar. International Journal of Housing Policy 20/4, 555–577.

Breckner, Ingrid (2008): Wohnwandel und Alltag in städtischen Siedlungstypologien. WohnBund-Journal 1/2008, 17–20.

Brockmann, Pia/Lühmann, Lennart/Zängl, Friederike (2021): Gartenstadt 2.0. Urban Types. UD/Arch HafenCity Universität.

Butler, Chris (2019): Public Housing on »The Rocks«: Brutalism, Heritage and the Defence of Inhabitance. Acta Academica: Critical Views on Society, Culture and Politics.

Eisinger, Angelus (2019): Die Stadt und das gemeinschaftliche Wohnen. Versuch einer Annäherung an eine widersprüchliche Beziehung. In: Susanne Schmid/Dietmar Eberle/Margrit Hugentobler (Hg.), Eine Geschichte des gemeinschaftlichen Wohnens. Modelle des Zusammenlebens. Basel: Birkhäuser, 117–122.

Falkenried-Terrassen (o.J.): https://www.falkenried-terrassen.de (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Falkenried-Terrassen (2005): https://www.falkenried-terrassen.de/dokumente/Einsichten_Aussichten.pdf, 11 (letzter Zugriff am 30.6.2023).

Garrone, Federico/Henkel, Tina/Müller, Sarah (2023): Einsichten und Aussichten einer Mieter:innengenossenschaft. Urban Types. UD/Arch HafenCity Universität.

Glaser, Marie (2015): Vom guten Wohnen. Vier Zürcher Hausbiografien von 1915 bis zur Gegenwart. Sulgen: Niggli.

GoMokry (o.J.): https://www.syndikat.org/gomokry (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Gräf, Franz/Pretzer, Alexandra/Virsilaite, Vita (2023): Ein Genossenschaftsprojekt. UD/Arch HafenCity Universität.

Gröninger Hof (o.J.): https://groeninger-hof.de (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Groth, Tomma/Plöhn, Kirsten (2020): Weiblich, alleinstehend, 60+. Urban Types. UD/Arch HafenCity Universität.

Groth, Tomma/Seyboth, Kira (2020): Hamburger Wohnstifte. Über bezahlbare Wohn- und Organisationsformen im demografischen Wandel. Masterthesis. UD HafenCity Universität.

Hahn, Helena (2016): Squatting 2.0. Urbane Praktik zur Produktion von Wohn- und Möglichkeitsraum. Masterthesis. UD HafenCity Universität.

Hannemann, Christine (2022): Einführung. Wie sich Wohnen ständig wandelt – eine wohnsoziologische Darlegung. In: Christine Hannemann/Nicola Hilti/Christian Reutlinger (Hg.), Wohnen. Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung. Stuttgart: Fraunhofer IRB, 26–49.

Hannemann, Christine/Hilti, Nicola/Reutlinger, Christian (Hg.) (2022): Wohnen. Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung. Stuttgart: Fraunhofer IRB.

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1996): Soziologie des Wohnens: eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Weinheim: Juventa.

Hogeback, Sophia/Karataş, Dilan (2021): A Room of One's Own. Urban Types. UD/Arch HafenCity Universität.

Holm, Andrej (2015): Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im deutschen Bundestag. https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrbereiche/stadtsoz/mitarbeiterinnen/copy_of_a-z/holm/neue-gemeinnutzigkeit-gesamt-2015-09-16.pdf/@@download/file/Neue%20Gemeinnützigkeit_gesamt_2015-09-16.pdf (letzter Zugriff am 5.6.2023).

Holm, Andrej/Laimer, Christoph (Hg.) (2021): Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen. Wien: TU Wien Academic Press.

Hugentobler, Margrit/Hofer, Andreas/Simmendinger, Pia (Hg.) (2016): More Than Housing. Cooperative Planning – A Case Study in Zürich. Basel: Birkhäuser.

IBeB – Integratives Projekt am ehemaligen Blumengroßmarkt Berlin (o.J.): https://ibeb.berlin (letzter Zugriff am 15.6.2023).

impuls 21 (o. J:): www.impuls21.eu/wp-content/uploads/Mokrystr-Beschreibung-und-Grundrisse-2a.pdf (letzter Zugriff am 30.6.2023).

Intersektionales Stadthaus Wien (o.J.): www.gabuheindl.at/de/ubersicht/wohnen-und-arbeiten/intersektionales-stadthaus-wien.html (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Kalkbreite (o.J.): https://www.kalkbreite.net (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Kempe, Julian (2016): Wildwuchs mit Weitsicht. Das Hamburger Gängeviertel als Fallbeispiel kollaborativer Stadtentwicklung. Masterthesis. UD HafenCity Universität.

kulturwerk des bbk berlin/raumlaborberlin (2022): Urbane Optionsflächen. Studie zur Untersuchung von Arrondierungsflächen aus dem Treuhandvermögen des Landes Berlin. Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen.

Lauterbach, Juliane (2020): Alles, außer einfach: Die Tücken einer Baugemeinschaft. Hamburger Abendblatt, 7.3.2020.

Leipert, Sophia (2021): Ins gemachte Nest. Urban Types. UD/Arch HafenCity Universität.

Lembke, Judith (2022): Genossen gegen Eigentümer. Gespaltenes Idyll. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.7.2022.

Mehr als Wohnen Zürich (o.J.): https://www.mehralswohnen.ch (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Meyer, Friederike (2018): Berliner Prozessarchitektur. Wohn- und Atelierhaus von ifau und Heide & von Beckerath. BauNetz, 5.11.2018. https://www.baunetz.de/meldungen/Meldungen-Wohn-_und_Atelierhaus_von_ifau_und_Heide_-_von_Beckerath_5533354.html (letzter Zugriff am 30.6.2023).

Mietshäuser Syndikat (o.J.): https://www.syndikat.org (letzter Zugriff am 26.5.2023).

Müller Sigrist (2014): Wohn- und Gewerbesiedlung Kalkbreite, Zürich. https://www.muellersigrist.ch/arbeiten/bauten/wohn-und-gewerbesiedlung-kalkbreite-zuerich/ (letzter Zugriff am 30.6.2023).

Nierhaus, Irene/Nierhaus, Andreas (Hg.) (2014): Wohnen zeigen. Modelle und Akteure des Wohnens in Architektur und visueller Kultur. Bielefeld: transcript.

Pudova, Olena (2021): Perspektiven gemeinschaftlichen Wohnens am Beispiel von Cluster Wohnungen. Masterthesis. UD HafenCity Universität.

Rehhoffstraße (o.J.): https://www.rehhoffstrasse.de (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Reinig, Joachim (Hg.) (1989): Wohnprojekte in Hamburg von 1980 bis 1989. Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen.

Schipper, Sebastian/Vollmer, Lisa (Hg.) (2020): Wohnungsforschung. Ein Reader. Bielefeld: transcript.

SchloR Wien (o.J.): https://schlor.org (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Schmid, Susanne (2021): Typologie des gemeinschaftlichen Wohnens – oder wie gemeinschaftliches Wohnen als Reflektor der Gesellschaft dient. In: Andrej Holm/Christoph Laimer (Hg.), Gemeinschaftliches Wohnen und selbstorganisiertes Bauen. Wien: TU Wien Academic Press, 167–178.

Schmid, Susanne/Eberle, Dietmar/Hugentobler, Margrit (Hg.) (2019): Eine Geschichte des gemeinschaftlichen Wohnens. Modelle des Zusammenlebens. Basel: Birkhäuser.

Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (Hg.) (2020): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bielefeld: transcript.

Schubert, Dirk/Harms, Hans (1989): Wohnen in Hamburg – Ein Stadtführer zu 111 ausgewählten Beispielen. Hamburg: Christians.

Spellerberg, Annette (Hg.) (2018): Neue Wohnformen – gemeinschaftlich und genossenschaftlich. Erfolgsfaktoren im Entstehungsprozess gemeinschaftlichen Wohnens. Wiesbaden: Springer.

Stadt Zürich – Amt für Hochbauten (2008): Programm Projektwettbewerb. Neubau Projekt 1 der Baugenossenschaft Mehr als Wohnen. Zürich.

Statistikamt Nord (2019): Der Mikrozensus auf einen Blick. Hamburg und Schleswig Holstein 2017.

Statistikamt Nord (2021): Statistische Berichte. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit in Hamburg 2017.

Statistisches Bundesamt (2022a): Statistik 31121–03-02-4: Fertigstellungen von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden. Hamburg 2017. Stand: 29.06.2022.

Statistisches Bundesamt (2022b): Statistik 31231–02-01-4: Bestand an Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden. Hamburg 2017. Stand: 29.06.2022.

Spreefeld Berlin (o.J.): https://spreefeld.org (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Urban Types (o.J.): https://urban-types.de (letzter Zugriff am 8.2.2023).

Wiedenhöfer, Anais/Wolfart, Lena (2019): Genossenschaftliche Wohnraumproduktion in Zürich und München: Akteur:innen, Prozesse, Modelle, Gleichzeitigkeiten. Everyday Urban Design 4. UD HafenCity Universität.

Wohnstifte Hamburg (o.J.): https://www.hamburger-wohnstifte.de (letzter Zugriff am 15.6.2023).

Wohnwissen (o.J.): https://wohnwissen.net (letzter Zugriff am 8.2.2023).

Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2020): Wohnen jenseits des Standards. Auf den Spuren neuer Wohnlösungen für ein differenziertes und bedürfnisgerechtes Wohnungsangebot. Ludwigsburg.

11. Gut und günstig?
Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften zwischen genossenschaftlichen Idealen und dem kapitalistischen Wohnungsmarkt

Lennart Prill

Einleitung

Wohnungsbaugenossenschaften werden in vielen deutschen Großstädten als wichtige Partner einer progressiven Wohnungspolitik angesehen. Neben ihrem Potenzial als Akteure in der Quartiersentwicklung wird dabei vor allem ihre Rolle bei der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum hervorgehoben. Insbesondere aufgrund der seit einigen Jahren stark steigenden Mietpreise in nahezu allen deutschen Großstädten genießen Wohnungsbaugenossenschaften eine erhöhte Aufmerksamkeit (Metzger 2021), die nicht zuletzt auch als Aufforderung der Öffentlichkeit an die Genossenschaften verstanden werden kann, »ihren Beitrag« zur Lösung der Wohnungskrise zu leisten. So erklärte etwa die ehemalige Hamburger Senatorin für Stadtentwicklung, Frau Dr. Stapelfeldt:

> »Genossenschaftliches Wohnen ist ein sehr gutes zukunftsfähiges Modell für das Wohnen. Es ist sozial, ein Leben in Gemeinschaft. Genossenschaften unterstützen uns auch bei neuen, innovativen Ideen. Es ist an der Zeit, mit ihnen darüber ins Gespräch zu kommen, auch neue Initiativen zu fördern, ich werde die Genossenschaften dazu einladen.« (WBG HH 2020)

Ein Blick auf die durchschnittlichen Nettokaltmieten der Hamburger Genossenschaften mag dieser neuen Aufmerksamkeit Recht geben. Die im Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e. V. (WBG HH) organisierten Genossenschaften boten Ende 2021 eine durchschnittliche Monatsmiete von 7,10 Euro pro Quadratmeter in ihren Wohnungsbeständen an. Sie lagen in den vergangenen sechs Jahren mit ihrer Durchschnittsmiete rund 20 Prozent unter dem Gesamtmittelwert des Hamburger Mietenspiegels (WBG HH 2022).[1] Gleichwohl ist das Bild der Genossenschaften als soziale Vermieter nicht unan-

---

1 Bei allen Mietpreisangaben handelt es sich um Nettokaltmieten.

gefochten. Am prominentesten zeigte sich dies im Konflikt um die Wohnanlage »Elisa« im Hamburger Stadtteil Hamm-Nord in den Jahren 2011 bis 2016. Die Vereinigte Hamburger Wohnungsbaugenossenschaft entschied sich hier für den Abriss eines Bestandsobjekts mit günstigen Mietwohnungen, um Platz für eine neue, frei finanzierte Wohnanlage zu schaffen. Die protestierenden Genossenschaftsmitglieder und Mieter*innen konnten den Abriss zwar nicht verhindern, aber durchsetzen, dass der Neubau öffentlich gefördert wird (Elisa bleibt! 2014). Die Entstehung der Mieterinitiative »Genossenschaft von unten« zeigt, dass sich die Kritik an großen Wohnungsbaugenossenschaften nicht auf Einzelfälle beschränkt (Bosse 2017).

Im Kontext der neuen Wohnungsfrage muss eine progressive Wohnungspolitik immer auch als eine Politik des bezahlbaren Wohnraums verstanden werden. Sollen Wohnungsbaugenossenschaften als Teil progressiver Politik angesehen werden, gilt es zu klären, mit welchem Selbstverständnis sie operieren und wie sich dies auf ihr Verhältnis zur Schaffung und zum Erhalt von bezahlbarem Wohnraum auswirkt. Im vorliegenden Beitrag möchte ich zeigen, dass die genossenschaftliche Praxis der Mietkalkulation im Spannungsfeld zwischen sozialen Ansprüchen auf der einen und betriebswirtschaftlichen Entscheidungen des Genossenschaftsmanagements auf der anderen Seite steht. In meiner Analyse werfe ich einen detaillierten Blick auf die für die Höhe der Mieten entscheidenden Unternehmensfelder: Mietenkalkulation, Erwirtschaften von Überschüssen und Umgang mit öffentlicher Förderung. Hierfür greife ich auf Gespräche mit Hamburger Wohnungsbaugenossenschaftsvorständen aus dem Zeitraum zwischen Februar und März 2022 zurück, die ich im Rahmen meiner Bachelorthesis zum Thema »Schaffen Wohnungsgenossenschaften bezahlbaren Wohnraum?« an der Universität Hamburg geführt habe (Prill 2022).

Genossenschaften und die Frage der Bezahlbarkeit

Genossenschaften zeichnen sich als Akteure auf dem Wohnungsmarkt durch einige Besonderheiten aus. Im wissenschaftlichen Diskurs werden diese Merkmale zumeist als »Prinzipien« charakterisiert und besprochen (Ringle 2007). Das sogenannte Förderprinzip, definiert im Genossenschaftsgesetz, beschreibt die grundlegende Funktion von Genossenschaften, »deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern« (GenG, § 1). Im Kontext von Wohnungsbaugenossenschaften wird der Förderauftrag zumeist als die Bereitstellung von bezahlbarem, sicherem und qualitativ hochwertigem Wohnraum verstanden (Beuerle 2014; König 2004; Mändle 2005; Metzger 2021). Was genau jedoch als »preiswert« oder »bezahlbar«, also konkret als Förderauftrag verstanden wird, ist Bestandteil der innergenossenschaftlichen Debatte. In seiner gesetzlichen Definition nach GenG § 1 ist der Förderauftrag inhaltlich sehr offen gestaltet. Ausführungen dazu finden sich zumeist in den jeweiligen Satzungen der Genossenschaften, wobei es den Vorständen obliegt, den Förderauftrag unter Kontrolle der Mitgliederversammlungen (Demokratieprinzip) zu deuten und zu operationalisieren. Die Förderung der Mitglieder grenzt Genossenschaften in jedem Fall von herkömmlichen, nach der Profitlogik operierenden Wohnungsunternehmen ab. In der ge-

nossenschaftstheoretischen Literatur wird jedoch intensiv diskutiert, inwiefern das genossenschaftliche Modell automatisch Ausdruck einer solidarischen Praxis ist oder nur eine andere Form ökonomischer Rationalität der einzelnen Mitglieder darstellt (Metzger 2021).

Die Münsteraner Schule, als Denkrichtung des Münsteraner Genossenschaftsinstituts, vertritt die Auffassung, dass Genossenschaften prinzipiell *nicht* gemeinnützig sind, da die Mitgliederförderung vor allem auf ökonomischen Eigennutz abzielt (Theurl 2018). Die ökonomische Durchsetzung der Mitgliederinteressen durch ihre Bündelung sieht nicht vor, dass außenstehende Personen oder anderweitige nicht-ökonomische Interessen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Der Zusammenschluss selbst ist dieser Sichtweise zufolge Ausdruck ökonomischer Rationalität des und der Einzelnen. Flieger und Beywl (1993) betonen dagegen, dass Genossenschaften durch *mehr* als lediglich ökonomischen Eigennutz motiviert sind. Sie sehen in der Doppelnatur der Genossenschaft als Geschäftsbetrieb und Personenvereinigung nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine soziale Komponente. Diese manifestiere sich in einer Genossenschaftskultur, die sich sehr wohl durch Solidarität, übergeordnete Ziele und gemeinsame Wertvorstellungen auszeichnen könne und damit über die Einzelinteressen der Mitglieder hinausgehe (Flieger/Beywl 1993). Vorsichtiger formuliert es König (2003: 201), indem sie das Zusammenschließen von Personen in einer Wohnungsbaugenossenschaft zwar als »im weitesten Sinne solidarisch« versteht, jedoch hinzufügt, dass es die »Anwendung von Moral« benötige, damit man eine Wohnungsbaugenossenschaft als Solidargemeinschaft bezeichnen könne.

Die Freiheit, nicht der Profitlogik folgen zu müssen, birgt für Genossenschaften das Potenzial, eine Solidargemeinschaft zu bilden, die die individuellen Ziele ihrer Mitglieder durch übergeordnete Ziele und Wertvorstellungen ergänzt. Die Realisierung dieses Potenzials ist jedoch nicht selbstverständlich, sondern abhängig vom Willen der Genossenschaft. Im Kontext der neuen Wohnungsfrage könnte dieser konkretisiert werden: als Wille zur Bezahlbarkeit oder zugespitzt als Wille zur Dekommodifizierung (Holm 2011). Inwiefern dieser Wille bei den Genossenschaften vorhanden ist, ist jedoch ebenfalls eine Frage, die infolge innergenossenschaftlicher Entwicklungen und der Zuspitzung der deutschen Wohnungspolitik aktuell nicht mehr leicht zu beantworten ist.

Die Rolle westdeutscher Wohnungsgenossenschaften in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg war maßgeblich durch das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) geprägt (Mändle 2005: 68). Im Gegensatz zu heutigen objektbezogenen wohnungspolitischen Fördermaßnahmen zeichnete sich das WGG durch eine Trägerförderung aus, die Genossenschaften (bzw. gemeinnützige Wohnungsunternehmen) im Allgemeinen und nicht einzelne Bauprojekte förderte. Genossenschaften erhielten Auflagen zur Neubauaktivität und zur Mietkalkulation und bekamen im Gegenzug weitreichende Steuererleichterungen. Zwar gab es eine auf genossenschaftstheoretischer Ebene geführte Debatte um die Kompatibilität des WGG mit dem Förderauftrag, in der Praxis existierte jedoch kein Widerspruch zwischen der Mitgliederförderung und der Integration der Genossenschaften in die staatliche Wohnungspolitik.

Der Wegfall des WGG im Jahr 1989 bedeutete für die Genossenschaften nicht nur den Verlust von Fördermitteln, sondern auch den Übergang in das marktmäßige wohnungswirtschaftliche System. Während Mitgliederförderung und Mietkalkulation bis 1990

durch das WGG definiert werden konnten, müssen Genossenschaften seitdem eigene Kriterien zur Mietkalkulation und damit eine neue Identität für sich definieren. In der Praxis vollzog sich die Umstrukturierung durch die Einführung von Dienstleistungsangeboten, die Fokussierung auf spezifische Formen des Wohnens (z.B. altersgerechtes Wohnen) sowie eine Ausweitung der Zielgruppe auch in höhere Einkommensschichten (Beuerle 2006; Beuthien/Brunner 2002; Theurl 2004).

Der durch den Wegfall des WGG entstandene Interpretationsspielraum hinsichtlich der Auslegung des Förderprinzips und die kontinuierliche Debatte um die gesellschaftliche Rolle von Genossenschaften machen deutlich, dass die genossenschaftliche Praxis im Bereich der Wohnungsversorgung nicht a priori festgeschrieben ist. Inwiefern Genossenschaften für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums stehen und möglicherweise als Akteure einer nicht-marktorientierten Wohnungspolitik angesehen werden können, ist dementsprechend nur anhand einer Betrachtung der genossenschaftlichen Praxis zu beantworten.

Mieten und Mietenpolitik der Hamburger Bestandsgenossenschaften

Die Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften verfügen über verschiedene Mietkalkulationsmodelle, von denen die Orientierung am *Mietenspiegel* am weitesten verbreitet ist. Die durchschnittliche Nettokaltmiete der Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften lag im Jahr 2021 bei 7,10 Euro pro Quadratmeter (WBG HH 2022) und damit um 2,19 Euro unter dem durchschnittlichen Mittelwert des Mietenspiegels. Bereits 2017 hatte jedoch die Mieterinitiative »Genossenschaft von unten« kritisiert, dass die durchschnittlichen Nutzungsentgelte der frei finanzierten Genossenschaftswohnungen unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die genossenschaftlichen Wohnungsbestände mehrheitlich aus den 1950er bis 1980er Jahren stammen, nahezu an den Mittelwerten der entsprechenden Mietenspiegelklassen lägen (Bosse 2017: 26). Dies entspricht auch den Mietkonzepten der Genossenschaften, die mehrheitlich darauf abzielen, ihre Angebots- und – wenn möglich –, ihre Bestandsmieten an ebendiesen Mittelwerten zu orientieren. So stiegen die frei finanzierten Mietpreise der untersuchten Wohnungsbaugenossenschaften zwischen 2010 und 2020 mit ca. 20 Prozent zwar weniger stark an als der durchschnittliche Mittelwert des Mietenspiegels, aber stärker als die Lebenshaltungskosten (siehe Einleitung in diesem Band).[2]

Neben der Orientierung am Mietenspiegel existieren mit der *Wohnwert*- und der *Kostenmiete* zwei weitere Konzepte für die Kalkulation der Miete, die für einzelne Wohnungsbaugenossenschaften von Bedeutung sind bzw. – im Falle der Kostenmiete – waren. Die Wohnwertmiete ist ein genossenschaftsinternes Vergleichsmietensystem, das darauf abzielt, möglichst akkurate »Wohnwerte« festzulegen, die den Mietpreis bestimmen. Zwar hängt die Wohnwertmiete nicht direkt vom Mietenspiegel ab, die Ausgestaltung der Wohnwertklassen und deren Mieterhöhungen orientiert sich in der Praxis aber zumeist daran. Es ist insofern fraglich, inwiefern die Wohnwertmiete ein gänzlich anderes

2 Die Daten zur Entwicklung der genossenschaftlichen Durchschnittsmieten stammen aus den Geschäftsberichten der untersuchten Genossenschaften.

Konzept als die Orientierung am Mietenspiegel darstellt. Das Kostenmietmodell hingegen verzichtet auf jegliche Form von Vergleich, sei es mit dem Mietenspiegel oder genossenschaftsintern, und kalkuliert die Miete einer einzelnen Wohnung basierend auf deren Bau- sowie Unterhaltungskosten. Ziel ist es, Überschüsse aufseiten der Genossenschaft zu vermeiden und die einzelnen Wohneinheiten so günstig wie möglich anzubieten. Die Kostenmiete bildet damit einen Gegenpol zur Orientierung am Mietenspiegel, wird jedoch aktuell von keiner der größeren Hamburger Genossenschaften umgesetzt. Sie ist vielmehr ein Alternativmodell, das etwa von kritischen Genossenschaftsgruppierungen wie der Initiative »Genossenschaft von unten« ins Spiel gebracht wird, um die genossenschaftliche Mietkalkulation transparenter und günstiger zu gestalten.

Im Folgenden soll ein vertiefter Blick auf die Entscheidungen und Überzeugungen des Genossenschaftsmanagements geworfen werden, um nachvollziehen zu können, wie sie die genossenschaftliche Praxis prägen und inwieweit sie dem im Kontext der Wohnungsfrage von König (2003: 201) abgeleiteten *Willen zur Bezahlbarkeit* entsprechen. Dazu werden die drei wichtigsten Aspekte der genossenschaftlichen Mietpolitik in Hamburg näher beleuchtet: die Orientierung am Mietenspiegel, die Verwendung von Überschüssen und damit die Zukunftsfähigkeit sowie die Positionierung gegenüber staatlicher Förderung, also zum sozialen Wohnungsbau.

Orientierung am Mietenspiegel und Querfinanzierung von Wohnungen

Für die im Rahmen meiner Bachelorarbeit interviewten Genossenschaftsvorstände ist die Orientierung am Mietenspiegel eine selbstverständliche und notwendige Praxis. Damit die Wohnungsbaugenossenschaften wirtschaftlich stabil blieben, sei es wichtig, sich bei den Mieten »in der Nähe des Marktes« zu bewegen.[3] Des Weiteren sei der Mietenspiegel »grundsätzlich […] ein anerkannter rechtlicher Rahmen«, auf den man sich für Nutzungsentgelterhöhungen stützen könne. Die Orientierung am Mietenspiegel erlaube es, die Nutzungsentgelte rechtssicher nach § 558 BGB anzuheben, und biete den Genossenschaften so eine Form von »Guidance«, nicht nur bezüglich der Höhe der Nutzungsentgelte, sondern auch zur innergenossenschaftlichen Verteilung von Kosten, indem sich die Nutzungsgebühren an den verschiedenen Mietenspiegelklassen orientierten.

Der Mietenspiegel kann in diesem Kontext als Legitimationsgrundlage der Wohnungsbaugenossenschaften für Mietpreisfestsetzungen und -erhöhungen gesehen werden. Er wird als außergenossenschaftlicher und damit »objektiver« Maßstab herangezogen, um den Mitgliedern zu verdeutlichen, dass die Entscheidungen der Vorstände nicht willkürlich sind. Der steigende Mietenspiegel erzeugt dabei die Notwendigkeit der Anhebung der Mieten, ohne dass die Mitglieder die wirtschaftliche Situation der Genossenschaft, oder konkreter, ihrer Wohnanlage, kennen (müssen).

Durch diese Praxis wird der Mietenspiegel seitens der Genossenschaften normativ aufgeladen. Die Vorstände betonen, dass die Höhe des Mietpreises ein »zentrales und

3 Zum Zwecke der Anonymisierung werden die Zitate nicht einzelnen Interviewpartnern zugeordnet. Die sechs Interviewpartner arbeiten als Vorstände bei verschiedenen Hamburger Bestandsgenossenschaften, die zu den größten Wohnungsbaugenossenschaften in Hamburg gehören.

prägendes Element« des genossenschaftlichen Förderauftrags darstelle, diese sei »fair« bzw. »preiswert«. Sobald sich die Genossenschaften jedoch am Mietenspiegel orientieren, der streng genommen eine Abbildung der Marktlage ist, bestimmt dieser, welche Mieten als »preiswert« gelten. Eine »faire« Miete wird also nicht mehr *von den* oder zumindest *anhand der* Mitglieder bemessen, sondern findet seine Definition im mittleren Marktsegment der Neuvertragsabschlüsse des freien Wohnungsmarktes.

Die Wohnungsbaugenossenschaften sind sich durchaus bewusst, dass der Mietenspiegel allein kein Ausdruck von Fairness sein kann. Trotz ihrer Orientierung an Mietenspiegel versuchen sie sich daher von einer automatischen Anpassung an die Mietpreisentwicklung zu distanzieren. So betonen alle Vorstände, dass sie die »Erhöhungsspielräume nicht ausschöpfen« und ihre Nutzungsgebühren im Durchschnitt – trotz der Orientierung am Mietenspiegel – geringer ausfielen als dieser. Hierfür haben sie zumeist eigene Regularien zur Mieterhöhung entwickelt, die im gesetzlich erlaubten Rahmen liegen. Indem die Genossenschaften günstigere Mietpreise anbieten als die privatwirtschaftliche Konkurrenz, positionieren sie sich als soziale Vermieter. Diese Praxis des Anlehnens an den Mietspiegel und seiner simultanen Ablehnung kann als zentrales Spannungsfeld genossenschaftlicher Mietenpolitik in Hamburg gesehen werden: auf der einen Seite steht die soziale Verantwortung gegenüber den Mitgliedern, auf der anderen Seite stehen die wirtschaftlichen Ziele des Managements und (als solche angenommene) wirtschaftliche Notwendigkeiten.

Die Orientierung der Nutzungsentgelte am Marktgeschehen bedeutet, dass diese nicht direkt an den für die Genossenschaft entstehenden Kosten der einzelnen Wohnungen bemessen werden. Einer der Vorstände erklärt: »Wir berechnen tatsächlich nicht jede einzelne Wohnanlage für sich […], sondern wir schauen natürlich auf das Gesamtbild unserer Genossenschaft.« Übliche Praxis ist laut den Vorständen, Kosten für Modernisierungsarbeiten umzuverteilen, um abrupte Mietpreissprünge zu vermeiden. Bei diesem Vorgehen kommt jede Wohnanlage in ihrem Lebenszyklus an zeitliche Punkte, an denen sie zur Finanzierung von Modernisierungen beiträgt oder von ihnen profitiert. Kritisiert wurde dies von der Mieterinitiative »Genossenschaft von unten«, die den Vorständen vorwarf, mittels dieser Praxis höhere Mieten als notwendig einzufordern. Aus ihrer Sicht verhindern Querfinanzierungen, Wohnraum »so günstig wie möglich«, sprich zu Kostenmietniveau, anzubieten. Diese Kritik ignoriert jedoch das Potenzial innergenossenschaftlicher Solidarität, das Querfinanzierungen innewohnt: Trägt jedes Mitglied nur die eigenen Kosten, wird die Genossenschaft auf den ökonomischen Eigennutz der Mitglieder beschränkt.

Das Kostenmietmodell führt zu günstigen Wohnungen in den amortisierten und entschuldeten Beständen, während es im Neubau – insbesondere in der aktuellen Marktsituation – zu sehr hohen Preisen führen kann. Die Diskrepanz der Mietpreise zwischen »abbezahlten« und »nicht abbezahlten« Wohnungen könnte dabei ins Zentrum innergenossenschaftlicher Spannungen rücken. Querfinanzierung und innerbetriebliche Subventionierung von Neubau kann daher auch als wichtiges Potenzial genossenschaftlicher Mietpolitik gesehen werden. Weitreichendere und solidarische Querfinanzierungsmodelle, die auch die finanzielle Situation der (einzelnen) Mitglieder berücksichtigen – wie beispielsweise durch eine freiwillige Mieterhöhung seitens besser verdienender Mitglieder in Form eines Solidarfonds, wie es in einigen Schweizer

Wohnungsgenossenschaften der Fall ist (Blumer 2022: 393) –, werden jedoch durch die Orientierung am Mietenspiegel erschwert. In Anbetracht des eher gering ausgeprägten Zusammenhalts unter den Mitgliedern großer Genossenschaften in Hamburg gestaltet sich ein solcher solidarischer Ansatz voraussichtlich schwierig. Große Genossenschaften stellen heutzutage keine Gemeinschaften dar, in denen sich die Mitglieder als solidarische Miteigentümer*innen verstehen. Vielmehr ist die Haltung verbreitet, genossenschaftliches Wohnen sei günstiges Zur-Miete-Wohnen bei einem serviceorientierten Vermieter.

Umgang mit Überschüssen und die Frage der »Zukunftsfähigkeit«

Überschüsse, die insbesondere in den Bestand und Neubau investiert werden, sind laut den Vorständen selbstverständlicher Teil genossenschaftlichen Wirtschaftens. So wird erläutert: »Wir haben keine Profitmaximierungsabsichten, aber wir müssen wirtschaftlich arbeiten, und dazu gehört eben auch, dass wir Überschüsse erwirtschaften, die wir in den Bestand investieren können.« Trotzdem ist das Erzielen von Überschüssen mit einer Reihe von Abwägungsfragen verbunden, die sich auf die Mietenpolitik und -höhe auswirken.

Wollen die Genossenschaften Überschüsse generieren, können sie dies ausschließlich über die Einnahme von Mieten erreichen, die von den Mitgliedern gezahlt werden. Die Finanzierung von Neubau kann daher als ein Austarieren von preiswertem Wohnraum von heute gegenüber preiswertem Wohnraum von morgen verstanden werden: Letzterer kann nur über das Belasten (Erwirtschaften von Überschüssen) von Ersterem erreicht werden. Ist die Schaffung von Wohnraum besonders kostspielig, muss abgewogen werden, in welchem Verhältnis dies zur zusätzlichen Belastung der aktuellen Mitglieder steht. Hier kann eine Diskrepanz zwischen innergenossenschaftlichem und öffentlichem Anspruch entstehen. Während Genossenschaften von der Öffentlichkeit und der Politik dazu aufgefordert werden, »ihren Anteil« zur Lösung der Wohnungsfrage durch die Schaffung von Wohnraum zu leisten, muss innergenossenschaftlich abgewogen werden, ob die Kosten für Neubau und die entstehenden Wohnungen wirklich zu einer nachhaltigen Mitgliederförderung beitragen.

Innergenossenschaftlich legitimieren die Genossenschaftsvorstände Überschüsse und Investitionen mit der Notwendigkeit, »zukunftsfähig« zu bleiben:

> »Also wenn uns ein Mitglied sagt: Mensch, wieso müsst ihr denn neu bauen, investiert doch lieber in den Bestand und modernisiert unsere Wohnanlagen […], das sind natürlich Themen, die mal hochkommen, die man aus der einzelnen Perspektive auch nachvollziehen kann, aber […] für das Gesamtunternehmen müssen wir uns einfach entwickeln, wir müssen zukunftsfähig bleiben.«

Das Zitat verdeutlicht, dass sich Investitions-, und damit Überschussentscheidungen nur bedingt an den Wünschen der aktuellen Mitglieder orientieren. Die Vorstände, die diese Entscheidungen treffen, sehen sich nicht nur den Mitgliedern verpflichtet, sondern auch der Genossenschaft als Unternehmen. Ihr Fortbestehen (und damit die Ga-

rantie, dass Menschen auch in Zukunft Genossenschaftsmitglieder werden können) ist neben der Mitgliederförderung zentrales Ziel des genossenschaftlichen Managements. Die damit verbundene Langlebigkeit von genossenschaftlichem Wohnraum kann hilfreich für den Erhalt von bezahlbarem Wohnraum sein, ist jedoch abhängig von der Frage, ob der Erhalt der Bezahlbarkeit Teil von dem ist, was als Zukunftsfähigkeit gilt. So betont einer der Vorstände, dass seine Genossenschaft auch für jüngere Menschen attraktiv bleiben möchte, und führt als beispielhafte Maßnahme die Schaffung gemeinschaftlicher Arbeitsräume an. Dass Zukunftsfähigkeit auch ein explizites Bekenntnis zur Bezahlbarkeit von Wohnraum beinhalten könnte, war in keinem der von mir geführten Interviews Thema.

Neben der Ermöglichung von Investitionen haben Überschüsse »die Funktion, eine Risikoreserve zu bilden«, wie es ein Interviewpartner ausdrückt. Für die Vorstände ist dies essenzieller Bestandteil guter unternehmerischer Praxis: »Die [Überschüsse] stärken das Eigenkapital und es kann ja mal sein, dass auch andere Zeiten auf uns zukommen, und dann kann man froh sein, wenn eine Genossenschaft ein solides Eigenkapital hat.« Ein anderer Vorstand ergänzt: »Es wäre fatal, wenn wir unseren Mitgliedern sagen müssten: Tut uns leid […], wir haben kein Geld [für Instandhaltung].« Die wirtschaftliche Stabilität gilt als unabdingbar, denn es sei die Aufgabe einer Genossenschaft, stabile Wohnverhältnisse (etwa im Kontext des lebenslangen Wohnrechts) zu gewährleisten.

Die Eigenkapitalquote ist Ausdruck der Aushandlung von wirtschaftlicher Stabilität auf der einen Seite und günstiger Mieten auf der anderen. Steigt die Eigenkapitalquote einer Genossenschaft, kann dies ein Indiz für hohe Nutzungsgebühren sein, die nicht durch eine entsprechende Investitionspolitik neue Verwendung finden. Den meisten Vorständen ist wichtig, ihre Eigenkapitalquote auf einem gewissen Niveau zu halten, so heißt es im Interview: »Für uns ist eine Eigenkapitalquote von über 20 Prozent wichtig, aber wir wollen keine 50 Prozent haben, weil das im Umkehrschluss bedeuten würde, wir investieren nicht viel in den Bestand.« Bei den Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften scheinen die Vorstände nur bedingt Sorge vor einer zu hohen Eigenkapitalquote zu haben, vielmehr habe man in den letzten Jahren Konsolidierungen vorgenommen, um ein »gesundes« bzw. »stabiles« Eigenkapitalniveau zu erreichen. Eigenkapitalquoten von 40 bis 50 Prozent sind bei den Hamburger Genossenschaften keine Ausnahme. Dass diese nicht nur über Investitionen abgebaut werden könnten, sondern auch über die Pausierung von Mieterhöhungen, wie es von einzelnen Genossenschaften in der Vergangenheit praktiziert wurde (Wegner et al. 2012: 124), kam in den Interviews nicht zur Sprache. Es lässt sich daher konstatieren, dass die zu beobachtenden steigenden Eigenkapitalquoten als Priorisierung von Stabilität und Unternehmenswachstum gegenüber günstigen Nutzungsentgelten zu sehen sind.

Staatliche Förderung und soziale Mischung

Die große Bedeutung staatlicher Förderung zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums ist für die Genossenschaftsvorstände aufgrund steigender Baukosten eine Tatsache:

> »Also für uns hat die öffentliche Förderung einen sehr großen Stellenwert […]. Wenn man ohne öffentliche Förderung baut in Hamburg, […] da müsste man mittlerweile schon eine Kaltmiete von über 15 Euro den Quadratmeter nehmen […] und das kann man nicht in jedem Stadtteil nehmen und wir als Genossenschaften möchten auch ungerne so hohe Nutzungsgebühren verlangen.«

Diese Aussage verdeutlicht gleichermaßen, dass die Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften weiterhin *auch* auf den Bau und den Erhalt von frei finanziertem Wohnraum setzen. In Bezug auf das Verhältnis von frei finanziertem und öffentlich gefördertem Wohnraum verweisen die interviewten Genossenschaftsvorstände auf den im »Bündnis für das Wohnen« festgehaltenen Drittelmix,[4] dem sie auch genossenschaftsintern folgen, sowie auf die Vorgaben der Stadt Hamburg. »Wenn wir uns auf Grundstücke der Stadt bewerben und die Stadt zur Maßgabe macht, 50 Prozent öffentlich gefördert […], dann machen wir das auch«, erklärt ein Vorstandsmitglied. Doch auch an frei finanziertem Neubau, der auf staatliche Gelder verzichtet und somit in höheren Nutzungsentgelten resultiert, sei man interessiert. Denn auch »Mitgliedern, die die Einkommensgrenzen [des Wohnberechtigungsscheins, den Bewohner*innen staatlich geförderter Wohnungen benötigen] nicht einhalten«, solle Wohnraum angeboten werden.

Alle Genossenschaften heben hervor, wie wichtig ihnen eine soziale »Mischung« in ihren Quartieren sei. Ein Vorstandsmitglied stellt fest: »Es ist, glaube ich, für jedes Unternehmen wichtig, eine gesunde Mischung zu haben, und nicht einfach nur, was Menschen angeht, sondern auch, was den Wohnraum und auch die einzelnen Standards angeht.« Ähnlich wie in anderen Stadtentwicklungsdiskursen stellt die soziale Mischung hier ein unangefochtenes wohnungspolitisches Ideal dar (siehe Chamberlain in diesem Band). Es sei das Ziel, Wohnraum klassenunabhängig anzubieten. Eine »gerechte« Förderung bedeutet in diesem Sinne eine gleichwertige Förderung aller sozialen Schichten und nicht zwangsläufig eine Bevorzugung derjenigen, die es auf dem Wohnungsmarkt besonders schwer haben. Einer der Vorstände bringt seine Überzeugung, eine »Genossenschaft für alle« zu sein, auf den Punkt:

> »Vom […] Leistungsempfänger nach SGB II bis hin zum Millionär [wohnt] jeder bei uns […], weil die Genossenschaft über die letzten knapp 150 Jahre sich ja auch vom Wohnungsbestand in Hamburg so entwickelt hat und von ihrer Mitgliedschaft, dass eigentlich für jeden etwas dabei ist.«

Der Bezug zur Entwicklung des Wohnungsbestands macht deutlich, dass die »Genossenschaft für alle« eine historische Neuheit darstellt. Waren früher die Zielgruppen genossenschaftlichen Wohnens deutlich umrissen – etwa bestimmte Berufsgruppen (z.B. Schiffszimmer*innen, Buchdrucker*innen, Lehrer*innen), Arbeiter*innen im Rahmen

4 Der Drittelmix stellt eine Verabredung zwischen dem Senat und den Bezirken dar, pro Jahr und Bezirk eine Drittelung in der Bilanz der Baugenehmigungen von geförderten Mietwohnungen, frei finanzierten Mietwohnungen und Eigentumswohnungen zu erreichen (Metzger/Schipper 2017: 16; siehe Bahls in diesem Band). Das Bündnis für das Wohnen ist eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Stadt Hamburg und den wohnungswirtschaftlichen Verbänden (siehe Metzger in diesem Band).

philanthropischer Projekte des Bürgertums oder durch die Einbettung in eine staatliche Wohnungspolitik (z.B. das WGG) mit vorgegebenen Einkommensgrenzen, haben sich Genossenschaften über die letzten Jahrzehnte einer breiteren Mitgliedergruppe verschrieben. Im Kontext der oben skizzierten Überlegungen zur »Anwendung von Moral« (König 2003: 201) kann diese Entwicklung als Entpolitisierung der Wohnungsbaugenossenschaften gesehen werden. Nach der Abkehr von der Arbeiter*innenklasse als Hauptzielgruppe bleibt es bei den Genossenschaften heute primär bei »fairen« Konditionen für alle – wobei dies im Kontext ungleicher (kapitalistischer) gesellschaftlicher Verhältnisse immer an die (ungleiche) Verteilung von Ressourcen und Chancen geknüpft ist.

Trotz der Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel sind Wohnungsgenossenschaften nicht bereit, sich der städtischen Wohnungspolitik unterzuordnen, wie es etwa zur Zeit des WGG der Fall war. So zeigen sich die Genossenschaften mit den existierenden Fördermitteln der Stadt Hamburg grundsätzlich zufrieden. Zwei der Vorstände schlagen jedoch als mögliche Ergänzung einen dritten Förderweg für den sozialen Wohnungsbau vor. Dieser wiese im Vergleich zum zweiten Förderweg eine höhere Startmiete und höhere Einkommensgrenzen für Sozialwohnungen auf. Als Grund hierfür wird angegeben, »dass die Lücke […] zwischen [dem] zweiten Förderweg und […] frei finanziertem Neubau« zu groß sei. Hierbei, aber auch bei den bereits existierenden Kooperationsverträgen zwischen einzelnen Genossenschaften und der Stadt wird deutlich, dass unternehmerische Flexibilität für die Genossenschaften von großer Bedeutung ist. Dies berge ein mögliches Konfliktpotenzial zwischen der Stadt und den Genossenschaften, wie einer der Vorstände meint:

> »Ich weiß, es gibt Genossenschaftsvorstände, die halten überhaupt nichts von Belegungsbindungen, wollen am liebsten größte Flexibilität haben, das heißt frei finanziert, aber gleichzeitig auch Fördermittel in Anspruch nehmen – das funktioniert, glaube ich, aber nicht.«

Die unbestreitbare Relevanz öffentlicher Förderungen gekoppelt mit dem Bedürfnis der Genossenschaften nach unternehmerischer Freiheit führt heute zu einer Konstellation des Public-Private-Partnership zwischen Genossenschaften und Stadt, bei der die jeweiligen Interessen stetig austariert werden müssen.

Fazit

Die Wohnungsbaugenossenschaften verlangen durchschnittlich günstigere Mieten als andere privatwirtschaftliche Akteure auf dem Hamburger Wohnungsmarkt. Als Grund nennen die Vorstände ihre genossenschaftlichen Prinzipien: Es sei ihnen wichtig, für ihre Mitglieder »preiswerten« Wohnraum bereitzustellen. Sie verweisen auf den allgemeinen Dämpfungseffekt, den die Wohnungsbaugenossenschaften in Hamburg auf die Mietpreise ausüben, und sind überzeugt, dass sie Hamburg so vor »Münchner Verhältnissen« schützen. Erreicht werde dies dadurch, dass »die Gewinnmaximierung nicht vordergründig« sei – wie bei anderen Wohnungsunternehmen. Dennoch stehen die Genossenschaften nicht außerhalb des Marktgeschehens, sondern bewegen sich innerhalb

der Rahmenbedingungen und folgen ihnen vielfach auch aus eigener Motivation. Insgesamt ergibt sich das Bild von Wohnungsbaugenossenschaften als im Marktgeschehen verankerten Akteuren, die sich über einen spezifisch genossenschaftlichen sozialen Anspruch profilieren. Dieser Spagat spiegelt sich in den skizzierten Spannungsfeldern wider, in denen die Bildung genossenschaftlicher Mietpreise stattfindet.

An ihrer Orientierung am Mietenspiegel wird deutlich, dass Genossenschaften zwar die Spielräume (gewinnorientierter) Wohnungswirtschaft nicht voll ausreizen, sich jedoch mit dem Status quo steigender Mietpreise arrangiert haben. Das Spannungsfeld zwischen der sozialen Verantwortung gegenüber den Mitgliedern auf der einen Seite und wirtschaftlichen Zielen auf der anderen schlägt sich in der Praxis in Form eines widersprüchlichen Umgangs mit dem Mietenspiegel nieder. Im Ergebnis ist es für die Mitglieder nur bedingt nachvollziehbar, ob tatsächlich eine wirtschaftliche Notwendigkeit für Mieterhöhungen besteht.

Viele große Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften konnten in den letzten Jahren steigende Eigenkapitalquoten verzeichnen. Für die Vorstände steht dies nicht im Widerspruch zu den Interessen der Mitglieder, die die Überschüsse durch ihre gezahlten Nutzungsentgelte erwirtschaften. Es wird argumentiert, dass ausreichend Kapital für Investitionen in Neubau und Bestand und als unternehmerische Sicherheit benötigt wird. Hohe Eigenkapitalquoten können als Priorisierung unternehmerischer Stabilität gegenüber geringeren Mieten gesehen werden, was nicht zuletzt Ausdruck voneinander abweichender Interessen der Genossenschaftsmitglieder und des -managements ist.

Grundsätzlich ist es den Vorständen wichtig, ihre Genossenschaften »zukunftsorientiert« und »attraktiv« zu gestalten. Hierzu gehört auch, attraktiv für Besserverdienende zu sein. Soziale Verantwortung werde nicht allein durch die Bereitstellung »preiswerten« Wohnraums übernommen, sondern auch durch die Gewährleistung einer sozialen Mischung der Mitglieder und Bewohner*innen – ähnlich wie es auch in anderen Stadtentwicklungsdiskursen als erstrebenswert erachtet wird. So wollen die Genossenschaften zwar nicht auf öffentliche Förderungen verzichten, dabei jedoch ihre unternehmerische Flexibilität und Freiheit bewahren. Dies kann so weit reichen, dass Genossenschaften sich aktiv gegen markteingreifende wohnungspolitische Maßnahmen positionieren, wie es etwa im Fall der Debatte um den Berliner Mietendeckel geschehen ist. Im Verhältnis zwischen Genossenschaften und Staat führt dies zu einem stetigen Aushandlungsprozess um Förderungen und Auflagen, in dem die Genossenschaften eine vom Staat unabhängigere Position einnehmen, als es historisch bis zum Wegfall des WGG der Fall war.

Auf die Frage, ob Genossenschaften nun bezahlbaren Wohnraum bereitstellen oder nicht, lautet die Antwort (wie auf viele andere Fragen zur Rolle der Genossenschaften in der Wohnungsversorgung): nicht per se. Welche Entscheidungen Genossenschaften zukünftig treffen, um bezahlbaren Wohnraum zu sichern, hängt von verschiedenen Faktoren und nicht zuletzt von den Mitgliedern und deren Engagement innerhalb der einzelnen Unternehmen und der genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft insgesamt ab. Um einer sozialen und solidarischen Unternehmenspraxis eine Chance zu geben, wäre es wünschenswert, die Stimme der Mitglieder innerhalb der Genossenschaften und auch in der Öffentlichkeit hörbarer zu machen.

Literatur

Beuerle, Iris (2006): Wachstum und Wettbewerb – Analysen und Perspektiven für Wohnungsgenossenschaften. Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 56/1, 151–163.

Beuerle, Iris (2014): Wohnungsgenossenschaften im gesellschaftlichen Wandel. Berlin: Epubli.

Beuthien, Volker/Brunner, Daniel (2002): Haben Wohnungsgenossenschaften eine Zukunft? Die Wohnungswirtschaft 6, 14–19.

Blumer, Daniel (2022): Wohnungspolitik – eine Vertiefung. In: Christine Hannemann/Nicola Hilti/Christian Reutlinger (Hg.), Wohnen. Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnungsforschung. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag, 391–400.

Bosse, Rolf (2017): Mehr Transparenz! Mieterinitiative »Genossenschaft von unten Hamburg« gegründet. MieterJournal 4/2017, 26.

Elisa bleibt! (2014): Der Anlass. https://elisa-bleibt.de/der-anlass/ (letzter Zugriff am 16.11.2022).

Flieger, Burghard/Beywl, Wolfgang (1993): Die Genossenschaft zwischen Eigennutz, Gruppennutzen und Gemeinnützigkeit. Zeitschrift für öffentliche gemeinwirtschaftliche Unternehmen 16/1-2, 27–39.

Holm, Andrej (2011): Wohnung als Ware: Zur Ökonomie und Politik der Wohnungsversorgung. Widersprüche: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich 31/121, 9–20.

König, Barbara (2003): WohnungsGenossenschaft und WohnungsSolidarität. Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen 53/1, 192–204.

König, Barbara (2004): Stadtgemeinschaften: Das Potenzial der Wohnungsgenossenschaften für die soziale Stadtentwicklung. Berliner Schriften zur Kooperationsforschung. Bd. 8, Berlin: Edition Sigma.

Mändle, Eduard (2005): Grundriss der Wohnungsgenossenschaften. In: Markus Mändle/Eduard Mändle (Hg.), Moderne Immobilienwirtschaft. Hamburg: Hammonia-Verlag.

Metzger, Joscha (2021): Genossenschaftliches Wohnen. In: Frank Eckhardt/Sabine Meier (Hg.), Handbuch Wohnsoziologie. Wiesbaden: Springer, 521–538.

Metzger, Joscha/Schipper, Sebastian (2017): Postneoliberale Strategien für bezahlbarem Wohnraum? Aktuelle wohnungswirtschaftliche Ansätze in Frankfurt a.M. und Hamburg. In: Barbara Schönig/Justin Kadi/Sebastian Schipper (Hg.), Wohnraum für alle?! Bielefeld: transcript, 181–212.

Prill, Lennart (2022): Gut und günstig? Eine Analyse der Nutzungsentgeltpraxis von Hamburger Bestandsgenossenschaften im Kontext der neuen Wohnungsfrage. Unveröffentlichte Bachelorthesis. Hamburg: Universität Hamburg.

Ringle, Günther (2007): Genossenschaftliche Prinzipien im Spannungsfeld zwischen Tradition und Modernität. Wismarer Diskussionspapiere 1/2007. Hochschule Wismar.

Theurl, Theresia (2004): Die Wettbewerbsfähigkeit genossenschaftlicher Netzwerke. Vorträge und Aufsätze des Forschungsvereins für Genossenschaftswesen 28. Wien: Eigenverlag des FOG.

Theurl, Theresia (2018): Bezahlbaren Wohnraum schaffen: Wohnungsgenossenschaften leisten ihren Beitrag. ifo Schnelldienst 21/2018, 20–22.

WBG HH (Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e. V.) (2020): Interview Frau Dr. Stapelfeld. https://wohnungsbaugenossenschaften-hh.de/2020/09/02/genossenschaftliches-wohnen-ist-ein-zukunftsfaehiges-modell/ (letzter Zugriff am 16.11.2022).

WBG HH (Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e. V.) (2022): Daten. https://wohnungsbaugenossenschaften-hh.de/daten-zahlen-fakten/ (letzter Zugriff am 16.11.2022).

Wegner, Bärbel/Pieper, Anke/Stahncke, Holmer (2012): Wohnen bei Genossenschaften. Basics – Geschichte – Projekte. Hamburg: Ellert & Richter.

Strategien und Instrumente der Wohnungspolitik

12. Das Hamburger Modell der Wohnungspolitik

Neubau mit Sickereffekt – Funktioniert die Strategie? Erkenntnisse am Beispiel Mitte Altona[1]

Anne Vogelpohl, Christoph Haferburg und Thomas Pohl

Einleitung

Der Wohnungsmarkt ist ins Zentrum von Kapitalinvestitionen gerückt und zugleich ist stadtnahes Leben wieder attraktiv geworden. Die Mieten in den meisten deutschen Großstädten sind viele Jahre lang deutlich stärker gestiegen als die Inflationsrate. Für viele Haushalte wird es immer schwieriger, die Miete zu zahlen oder überhaupt eine geeignete Wohnung zu finden. Urbanes Wohnen wird daher als die »soziale Frage unserer Zeit« bezeichnet (u.a. Die Unterzeichnenden 2018). Warum kommt es immer noch – in diesem Ausmaß – zu einer Unterversorgung mit bezahlbarem Wohnraum? In der Antwort auf die Wohnungsfrage wird der Neubau von möglichst vielen Wohnungen als ein zentraler politischer Baustein gehandelt – auch und gerade in der Hansestadt Hamburg. Die Wohnungsforschung weist zwar darauf hin, dass die Neubaupolitik – gemessen an den Ergebnissen – vorrangig die (gehobene) urbane Mittelschicht adressiert (Rinn 2018; Slater 2006), dennoch wird diese Strategie bislang unbeirrt weiterverfolgt.

Den starken Fokus auf Neubau nennen wir »das Hamburger Modell der Wohnungspolitik«. Diesem Modell zufolge kann eine soziale Wohnraumversorgung durch Neubau gewährleistet werden, obwohl dieser teuer ist. Begründet wird dies grundsätzlich mit der Annahme eines besseren Angebot-Nachfrage-Verhältnisses, darüber hinaus aber auch mit dem sogenannten Sickereffekt: Zwar würden nur vorwiegend Gutverdienende in die Neubauten ziehen, die dadurch freiwerdenden Wohnungen jedoch auch für Haushalte mit geringerem Einkommen zur Verfügung stehen. Mit den hier implizierten sozial entlastenden Umzugsketten wird der politische Fokus auf Neubauförderung legitimiert (BSW 2015; BSU 2014; Metzger 2020). Gleichwohl ist der Forschungsstand zum Sickereffekt ambivalent bis kritisch – es überwiegen Studien, die zeigen, dass fast nur ein-

1 Dieser Beitrag ist eine abgewandelte und gekürzte Fassung unseres Artikels aus dem Jahrbuch Stadterneuerung 2023 (Haferburg et al. 2023). Mit freundlicher Genehmigung des Springer Verlags konnten wir Argumente und Abbildungen aus diesem Text übernehmen.

kommensstarke Wohnungssuchende profitieren (Deutscher Bundestag 2022; Empirica 2020). Immer wieder wird die Sickereffekt-These von den regierenden Parteien aufgegriffen, wie zum Beispiel im Jahr 2021: »Der Wohnungsneubau kann zudem auch sogenannte Sickereffekte auslösen« (BFHH 2021: 2) – und immer wieder als offene Frage dargestellt: Es bedürfe »eine[r] Studie zum Umzugsverhalten innerhalb Hamburgs […] anhand derer die genannten Sickereffekte innerhalb des Hamburger Wohnraumbestands vor dem Hintergrund der Wohnungsbautätigkeit untersucht werden« (BFHH 2021: 4).

Wir sind der Sickereffekt-These am Beispiel eines der größten aktuellen Hamburger Neubauprojekte, der Mitte Altona, nachgegangen. Dieser Beitrag stellt zunächst unsere empirischen Beobachtungen vor, ordnet diese in die Hamburger Neubaustrategie ein und diskutiert sie dann vor dem Hintergrund der Sickereffektforschung. Abschließend zeigen wir wohnungspolitische Konsequenzen unserer Studie auf.

Ergebnisse der Haushaltsbefragung

Um sozioökonomische Effekte der Hamburger Neubaustrategie zu untersuchen, haben wir im Februar und März 2020 im Quartier Mitte Altona eine teilstandardisierte Befragung von insgesamt 271 Bewohner*innen durchgeführt. Etwa 40 Prozent der Befragten wurden an der Wohnungstür interviewt. Nicht angetroffene Haushalte wurden über einen Info-Flyer zur eigenständigen Teilnahme an einer Online-Befragung aufgefordert, wovon insgesamt 159 Befragte Gebrauch machten (ca. 60 Prozent des Samples). Der Fragebogen war bei Online-Erhebung und Interviewführung identisch.

Das Quartier Mitte Altona liegt ca. vier Kilometer westlich der Innenstadt und somit gesamtstädtisch relativ zentral. Das Neubaugebiet befindet sich auf einem vor wenigen Jahren entwidmeten Bahnareal in fußläufiger Entfernung sowohl zum Bahnhof Altona als auch zu Einkaufs- und Bürostandorten in den Stadtteilen Ottensen, Altona-Altstadt und Altona-Nord. 2022 wurde der erste Bauabschnitt mit 1.600 Wohneinheiten fertiggestellt. Dieser grenzt an weitere Gleisanlagen, die mit der Verlegung des Bahnhofs nach Norden bis 2027 für einen zweiten Bauabschnitt mit ca. 1.900 Wohneinheiten weichen sollen. Die umliegenden Bestandsquartiere sind eng bebaut, vorwiegend mit gründerzeitlicher Blockrandbebauung sowie mit genossenschaftlichem Wohnbau vor allem der 1920er Jahre. Das Quartier Mitte Altona ist allerdings noch enger bebaut: 80 bis 90 Prozent der Wohnungen, die nach dem Drittelmix (s.u.) differenziert sind, sind fünf- bis siebenstöckige Geschossbauten mit Geschossflächenzahlen (GFZ) von 2,9 bis 3,5. Dies ist selbst im Vergleich zu gründerzeitlichen Arealen mit typischen GFZ von 2,5 bis 3,0 eine hohe Verdichtung.

Die Bodenpreise waren auf diesem ehemaligen Gleisdreieck einerseits hoch, da der Baugrund kostenintensiv dekontaminiert werden musste. Andererseits wurde das relativ weitreichende Instrument der »städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme« angewandt, um vor der Umwidmung und Baurechtsschaffung Grundstücksspekulation zu verhindern (Interview mit der begleitenden Stadtentwicklungsgesellschaft steg).

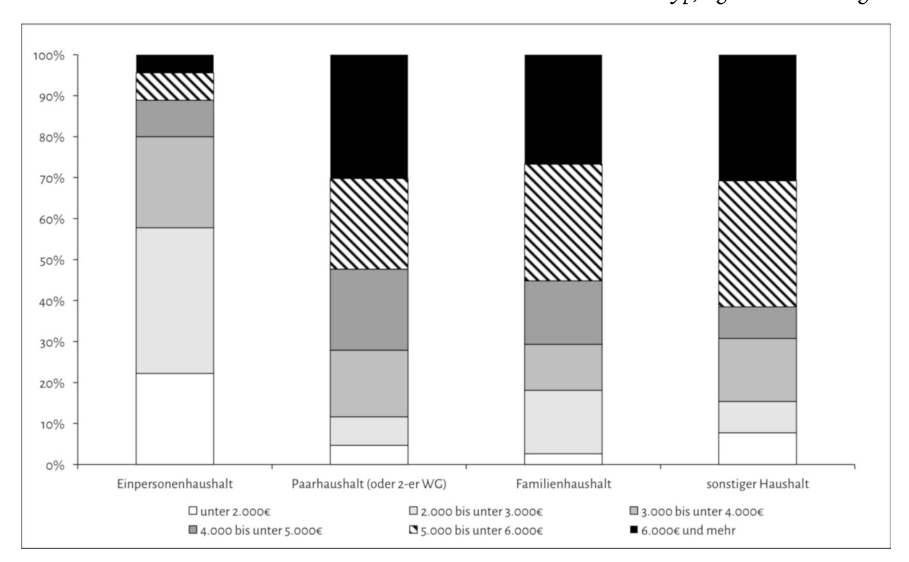
Im Folgenden gehen wir den Fragen nach, ob

- die Neubaustrategie auch Haushalte mit geringeren Einkommen erreicht und
- wie die Neubaustrategie insgesamt zu beurteilen ist, für die die Mitte Altona beispielhaft steht.

Das Hauptinteresse unserer Befragung war, die früheren Wohnstandorte sowie die früheren und heutigen Wohnkosten der Bewohner*innen zu erfassen. Befragt wurden ausschließlich Bewohner*innen des frei finanzierten Wohnungsmarktsegments (Mieter*innen und Eigentümer*innen), nicht aber von öffentlich geförderten Wohnungen. Diese Stichprobenauswahl folgt der Zielsetzung, Aussagen über den Sickereffekt von Neubauvorhaben zu treffen, die Haushalte mit mittleren bis höheren Einkommen adressieren. Ein Sickereffekt ist im Segment des öffentlich geförderten Wohnungsbaus hingegen – aufgrund des vergleichsweise niedrigpreisigen Angebots und des vom Markt entkoppelten Zuweisungssystems – weder zu erwarten noch intendiert. Vielmehr ist der aktuelle soziale Wohnungsbau als Versuch zu verstehen, die aus der Sozialbindung fallenden Wohnungen früherer Dekaden zumindest teilweise zu kompensieren.

Hinsichtlich der Sozialstruktur in der Mitte Altona ist auffällig, dass diese markant vom Bevölkerungsdurchschnitt Hamburgs abweicht. Dies betrifft sowohl Aspekte der »vertikalen« sozialen Differenzierung wie Bildung oder Einkommen, als auch »horizontale« Differenzierungen wie Haushaltstyp oder Altersstruktur. Das Medianalter der Befragten liegt bei 37 Jahren, bei einer deutlichen Konzentration auf die Geburtenjahrgänge 1980 bis 1992. Und während in Hamburg insgesamt über die Hälfte aller Haushalte Einpersonenhaushalte sind, ist dieser Haushaltstyp im Befragungsgebiet mit einem Anteil von 17 Prozent stark unterrepräsentiert. Deutlich häufiger als in Hamburg insgesamt ist in der Mitte Altona der Typus Familienhaushalt mit 45 Prozent aller Haushalte anzutreffen. Der gesamtstädtische Anteil von Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren beläuft sich im Jahr 2020 auf lediglich 18 Prozent (Statistikamt Nord 2021).

Abb. 1: Haushaltsnettoeinkommen in Mitte Altona 2020 nach Haushaltstyp, eigene Darstellung.



Gut die Hälfte der Befragten, die in Mehrpersonenhaushalten leben, erzielen ein Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 5.000 Euro pro Monat (Abb. 1). Diese hohen Einkommen sind offenbar möglich, weil in den Familienhaushalten meistens beide Partner*innen erwerbstätig sind (*adult worker model*).

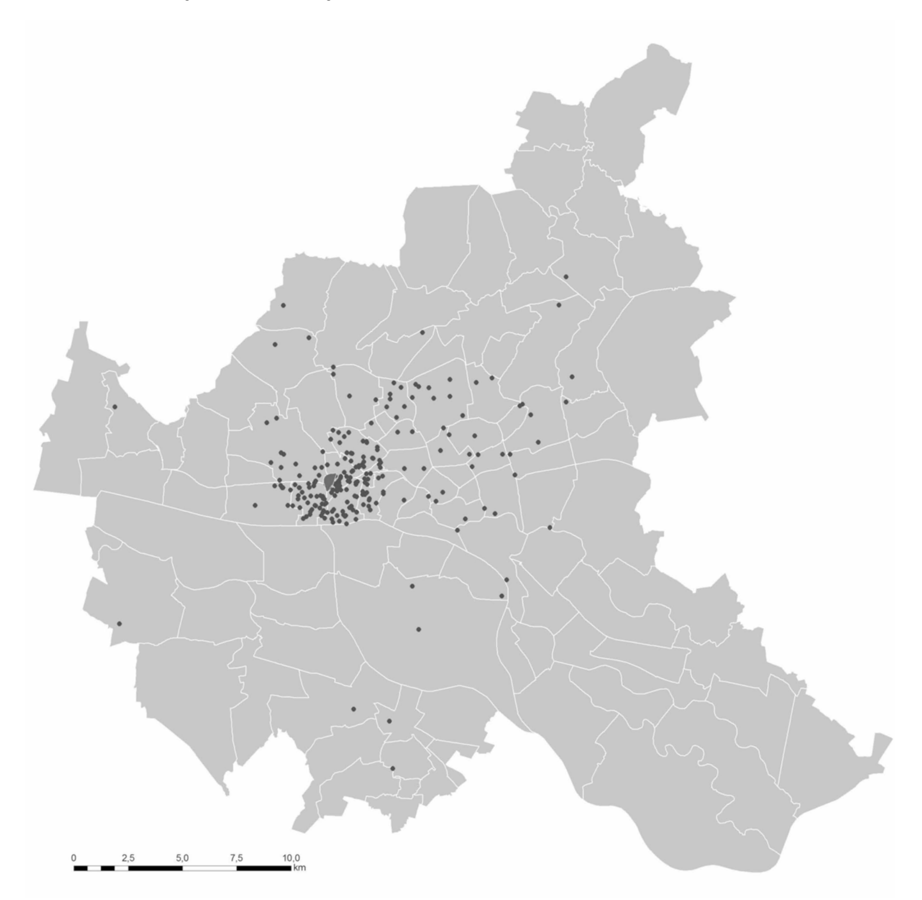
Die Sozialstruktur im Befragungsgebiet entspricht somit weitgehend der von suburbanen Neubaugebieten (Pohl 2010). Angesichts der hohen baulichen Verdichtung in der Mitte Altona ist dies zumindest bemerkenswert. Vor dem Hintergrund der hohen Wohnkosten in Neubaugebieten (sowohl in suburbanen als auch in zentralen Lagen Hamburgs) verwundert das höhere Einkommens- und Bildungsniveau hingegen weniger. Die durchschnittliche Bruttomiete pro Quadratmeter liegt den Angaben der befragten Bewohner*innen der Mitte Altona zufolge zwischen 15 und 18 Euro, wobei Wohnungen mit bis ca. 80 Quadratmeter Wohnfläche höhere Quadratmeterpreise aufweisen als größere mit über 100 Quadratmetern. Für Eigentumswohnungen fielen Kaufpreise von etwa 5.200 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche an.

Eine von mehreren Randbedingungen des postulierten Sickereffektes ist, dass die durch den Umzug der Bewohner*innen des Neubaugebietes freigewordenen Wohnungen ebenfalls in Hamburg verortet sind. Zuzüge aus den umliegenden Kommunen oder gar von außerhalb der Wohnungsmarktregion haben hingegen keine Sickereffekte auf dem lokalen Wohnungsmarkt.

In unserer Studie in Altona Mitte haben uns 241 Befragte über die früheren Wohnstandorte ihrer Haushaltsmitglieder Auskunft gegeben. Durch ihren Umzug wurden insgesamt 269 Wohnungen frei, da einige Haushalte mehr als eine Wohnung freigezogen haben. Insgesamt 87 Prozent der früheren Wohnadressen liegen in Hamburg, wobei eine räumliche Clusterung auf die Stadtteile in unmittelbarer Nachbarschaft zum Untersuchungsgebiet zu erkennen ist (Abb. 2). 10 Prozent der Zuzüge entfallen auf überregionale Zuwanderungen aus Deutschland, 2 Prozent der Zuzüge stammen aus dem Ausland, wobei Zuzüge aus dem Ausland unter Umständen unterschätzt werden, da die

Befragung auf Deutsch durchgeführt wurde. Zuzüge aus an Hamburg angrenzenden Gemeinden spielen hingegen keine Rolle (1 Prozent). Zumindest aus räumlicher Perspektive sind die Voraussetzungen dafür gegeben, dass sich Sickereffekte beobachten lassen, da vor allem Wohnungen in urbanen Lagen freigezogen werden.

Abb. 2: Lage der innerhalb Hamburgs freigezogenen Wohnungen von den befragten Haushalten in Mitte Altona, eigene Darstellung.



Wie Abbildung 3 zeigt, erfolgt bei jedem dritten Umzug in die Mitte Altona eine neue Eigentumsbildung. Dies korrespondiert mit Motiven, die als Gründe für den Umzug genannt wurden. Nach dem Wunsch nach einer größeren Wohnung (112 Nennungen) sowie dem Wunsch nach einer besseren Wohnungsausstattung (82 Nennungen) ist der Wunsch nach Wohneigentum (71 Nennungen) das am dritthäufigsten genannte Umzugsmotiv. Ungeachtet dessen finden 41 Prozent aller Umzugsfälle aber von einer Mietwohnung des freien Mietwohnungsmarktes in eine neue Mietwohnung statt.

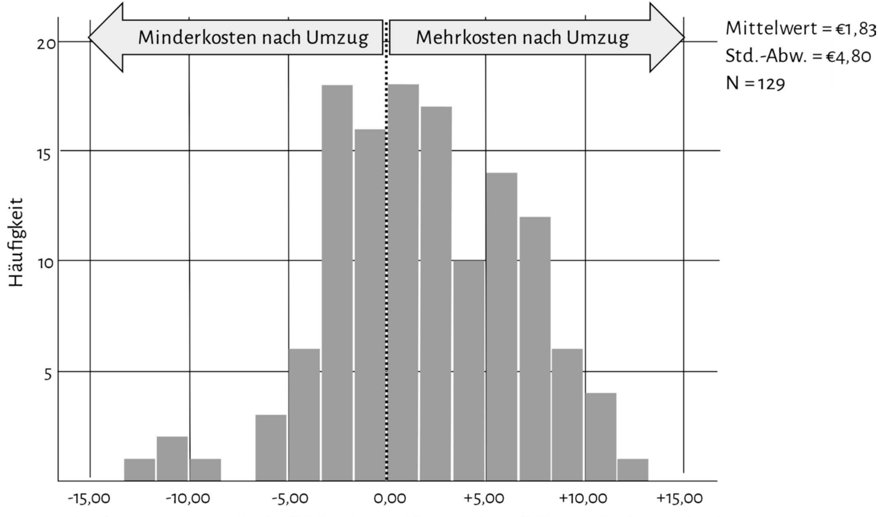
Abb. 3: Wohnformen vor und nach dem Umzug in die Mitte Altona, eigene Berechnungen.

		Zuzug in...		
		Eigentumswohnung (inkl. Baugemeinschaften in Einzeleigentum)	Mietwohnung (freier Mietwohnungsmarkt)	Wohneinheit einer Wohnungsbau-genossenschaft (inkl. genossenschaftlich verfasste Baugemeinschaften)
Auszug aus ...*	Eigentumswohnung / EFH (eigenes Eigentum o. Eigentum Partner/in)	4 %	2 %	0 %
	Mietwohnung (freier Mietwohnungsmarkt)	28 %	41 %	6 %
	Wohneinheit einer Wohnungsbaugenossenschaft	2 %	4 %	3 %
	Sonstiges, z. B. Wohngemeinschaft, Wohnung der Eltern	4 %	2 %	3 %

* Bei einem Zusammenzug mehrerer Haushalte wird die erstgenannte Wohnung ausgewiesen
Eigene Berechnungen; durch Rundungsfehler bedingt addieren sich die Umzugsfälle nur auf 99%

Um zu prüfen, ob – wie in der Annahme des Sickereffektes postuliert – durch diese Umzüge vor allem preisgünstigere Mietwohnungen frei werden, haben wir die Mietpreise der früheren Mietwohnung mit den Mietpreisen, die die Befragten in der Mitte Altona bezahlen, verglichen. Abbildung 4 zeigt die Veränderung der Mietkosten pro Quadratmeter Wohnfläche, die sich durch den Umzug ergeben hat. Ein Wert von Null bedeutet, dass der Mietpreis pro Quadratmeter in der alten Wohnung mit dem der neu bezogenen Wohnung in Mitte Altona übereinstimmt. Positive Werte stehen für einen höheren Mietzins durch den Umzug, negative Werte für einen geringeren. Zu erkennen ist, dass (moderat) höhere Mehrkosten für die Neubauwohnung in der Mitte Altona überwiegen. Mit durchschnittlichen Mehrkosten von 1,83 Euro pro Quadratmeter nach dem Umzug ist aber – ausgehend von dem recht hohen Mietpreisniveau in der Mitte Altona von 15 bis 18 Euro pro Quadratmeter – in der Regel auch die frühere Wohnung schon in einem höherpreisigen Segment angesiedelt. Man sieht jedoch auch, dass nicht alle freigezogenen Wohnungen günstigere Mieten hatten als die neuen Wohnungen. Einige Haushalte konnten somit ihre Mietbelastung durch den Umzug in die Mitte Altona sogar senken.

*Abb. 4: Mietkostenveränderung bei Umzügen von Mieter*innenhaushalten, eigene Darstellung.*



Unser Datenfeld bildet nur den ersten Schritt eines möglichen Sickereffektes ab, nicht zuletzt da wegen der pandemiebedingten Einschränkungen keine Befragungen in den freigezogenen Wohnungen durchgeführt werden konnten. Im ersten Schritt des vermuteten Sickereffektes zeigt sich, dass nur wenige Wohnungen frei werden, die für Haushalte mit einem geringen Einkommen bezahlbar wären. Haushalte mit geringem Einkommen, die auf Wohnungen mit einer preisgünstigen Bruttomiete angewiesen sind, werden weder durch den Wohnungsneubau noch durch die frei gezogenen Wohnungen in den Bestandsquartieren erreicht, da auch letztere in einem höherpreisigen Marktsegment positioniert sind. Da die Mieten der Wohnungen, die durch Umzüge ins Neubauquartier frei geworden sind, durchschnittlich nur knapp zwei Euro pro Quadratmeter preisgünstiger sind als die Neubauwohnungen des freien Mietwohnungsmarktsegmentes in der Mitte Altona, bleibt die Versorgungslücke im preiswerten freifinanzierten Segment bestehen. Wenn Umzüge in Neubauten vor allem in diesem höherpreisigen Mietwohnungsmarktsegment stattfinden, ist fraglich, ob die unteren Preissegmente überhaupt durch Sickereffekte erreicht werden können.

Ferner ist von einer regelhaften Mietpreiserhöhung beim Wechsel von Mieter*innen in den freigewordenen Wohnungen auszugehen, die wir in unserem Datenfeld allerdings nicht abbilden können. Anzunehmen ist, dass viele der freigezogenen Wohnungen innerhalb Hamburgs für die nachziehenden Haushalte zu teureren Mieten bezogen werden müssen, was etwaige moderate Sickereffekte zusätzlich ausbremst. In der Gesamtbetrachtung muss angenommen werden, dass die Wohnungsmarktsegmente, die sich durch ein besonders knappes Angebot auszeichnen – die preisgünstigen, aber frei finanzierten Wohnungen –, durch die Neubaustrategie und dadurch erhoffte Sickereffekte nur wenig beeinflusst werden.

Das Hamburger Modell der Wohnungspolitik: Grundannahmen und Vergleiche mit anderen Modellen

Neubau ist nicht die einzige derzeit verfolgte Antwort auf die Wohnungsfrage, die sich seit 2022 aufgrund hoher Inflation und gestiegener Baukosten nochmals zuspitzt: Die Mieten steigen weiter, während für Kaufpreise von Immobilien aktuell ein (teils sogar starker) Rückgang erwartet wird (Kholodilin/Rieht 2022). Mit dem Begriff »Wohnungsfrage« werden mehrere Ebenen angesprochen:

- eine mangelnde Quantität an bezahlbaren Wohnungen,
- die oft unzulängliche Qualität von Wohnraum,
- die unzureichende rechtliche Absicherung von Mieter*innen und
- die ungleiche räumliche Verteilung von verfügbarem Wohnraum (Holm 2014).

Der Begriff nimmt Bezug auf Friedrich Engels' Erörterung der »sozialen Frage« entlang der Wohnverhältnisse im Manchester des Frühkapitalismus (1984 [1872]): Die sozial sehr ungleiche Betroffenheit von prekären Wohnverhältnissen soll nicht nur berücksichtigt werden, sondern muss als symptomatisch für übergeordnete politisch-ökonomische Verhältnisse begriffen werden (Kemper/Vogelpohl 2020).

Grob gefasst können die aktuellen wohnungspolitischen Antworten in Deutschland drei »Schulen« zugeordnet werden – wir nennen sie das Hamburger, das Berliner und das Münchner Modell. Auch wenn es Überlappungen gibt, sind diese Modelle durch einen je spezifischen Schwerpunkt geprägt.

Der Kerngedanke des *Hamburger Modells* liegt im Bau von möglichst vielen Wohnungen. Unter Verweis darauf, dass die Stadt selbst mit der Wohnungsgesellschaft SAGA gut 14 Prozent der Wohnungen besitzt und Genossenschaften über einen Wohnungsbestand in ähnlicher Größenordnung verfügen (Stapelfeldt 2020), wird angenommen, dass bereits viele Wohnungen in der Hand sozial agierender Unternehmen sind. Daher richtet sich das Hauptaugenmerk zur Entlastung des Wohnungsmarktes weder auf den Bestand noch auf besondere soziale Problemlagen, sondern auf die Steigerung des Angebots an Wohnraum. Dazu werden im »Bündnis für das Wohnen« vom Hamburger Senat gemeinsam mit der Immobilienwirtschaft Flächenreserven mobilisiert und die Bauantragstellung beschleunigt (siehe Metzger in diesem Band). Bedeutsam ist hier, dass die öffentliche Hand nicht selbst baut, sondern der Privatwirtschaft durch reduzierte Transaktionskosten bzw. vereinfachten Zugang zu Baugrund höhere Profite in Aussicht stellt, was zu einer verstärkten Bautätigkeit führen soll.

Das *Berliner Modell* setzt demgegenüber auf die Preisregulierung von Mietwohnungen im Bestand. Zwei vorgeschlagene, aber bislang schwer zu realisierende Strategien werden verfolgt: Erstens der sogenannte Mietendeckel (MietenWoG Bln vom 30. Januar 2020) als befristetes Moratorium der Preissteigerungen im Berliner Mietwohnungsmarkt und zweitens Enteignungen der großen Wohnungskonzerne mit mehr als 3.000 Wohnungen, deren Besitz nach einem gewonnenen Volksentscheid in die öffentliche

Hand überführt werden soll.[2] Das Berliner Modell beantwortet die Wohnungsfrage also mit einem Fokus auf die Bezahlbarkeit von Bestandswohnungen.

Das *Münchner Modell* der Wohnungspolitik wiederum hat mit dem Fokus auf eine repräsentative soziale Mischung in den Quartieren einen nochmals anders gelagerten Schwerpunkt. Im Städtevergleich zeichnet es sich durch ein besonderes Bemühen um eine differenzierte einkommensorientierte Förderung von Miet- und Eigentumswohnungen aus (zu den vier Säulen der Münchner Wohnungspolitik siehe Kayser 2020). Zentral ist die sogenannte »Münchner Mischung« (Stadt München o.J.), eine typischerweise angestrebte Bevölkerungszusammensetzung bei der Konzipierung von Neubauquartieren. Erreicht werden soll dies durch Kontingente von Wohneinheiten für untere Einkommensklassen bzw. benachteiligte Gruppen. Die vorgesehenen Anteile variieren sehr stark und kombinieren geförderte Mietwohnungen und »preisgedämpfte Wohnungen« (Krass/Mühleisen 2020). Diese Strategie weist zwar eine Ähnlichkeit mit dem Hamburger Drittelmix auf, ist aber flexibler angelegt, setzt weniger stark auf quantitative Skalierung des Neubaus und schafft mancherorts mehr Sozialwohnungen – auf städtischen Flächen üblicherweise 50 Prozent (LHM 2020).

Im modellhaften Vergleich der Strategien lässt sich der Hamburger Ansatz als stark marktorientiert einordnen. Die enge Zusammenarbeit mit privaten Akteur*innen zeigt sich darin, dass man auf limitierende Eingriffe im Hinblick auf wohnungswirtschaftliche Renditen zu verzichten versucht. So musste der Hamburger Senat zum jüngsten Strategiewechsel, städtischen Grund nicht mehr zu veräußern und nur noch in Erbpacht zu vergeben (siehe Jeske in diesem Band), erst durch eine erfolgreiche Volksinitiative bewegt werden (siehe Metzger in diesem Band). Über die stadteigene, aber profitorientiere städtische Wohnungsbaugesellschaft SAGA hinaus will die Stadt dennoch weiterhin nicht selbst als Bauherrin auftreten. Verbote von zum Beispiel Vermietung möblierter Wohnungen oder Indexmieten, Mietpreisdeckelungen oder andere stark eingreifende Regulierungen werden soweit wie möglich vermieden. Vielmehr verpflichtet sich das Bündnis, »gegenüber Bauherren nur ›angemessene Ansprüche‹ zu erheben« (vgl. Metzger 2020: 67, zu weiteren Instrumenten vgl. Haferburg et al. 2023).

Das Hamburger Modell, das von den SPD-geführten Landesregierungen seit 2011 forciert wird, hat im Vergleich zu den anderen beiden Modellen an Bedeutung gewonnen. Denn die wohnungspolitische Ausrichtung der Bundesregierung – zugespitzt in dem Ziel von bundesweit 400.000 neuen Wohneinheiten pro Jahr – trägt die Handschrift des ehemaligen Hamburger Bürgermeisters und jetzigen Bundeskanzlers Olaf Scholz. Diese angebotsorientierte Neubaustrategie beruht in konzeptioneller Hinsicht explizit auf der Idee des Sickereffekts. Zwar zeigte bereits zu Beginn dieses Modells eine Studie dazu widersprüchliche Effekte (BSU 2014: Abschnitt 3), dennoch wurde sie meist verkürzt wie folgt zitiert: »Wichtigste Erkenntnis: Der Wohnungsneubau entlastet den Wohnungsmarkt. […] *Es gibt einen sogenannten Sickereffekt*, weil die freien Wohnungen das Wohnungsangebot vergrößern.« (BSU 2014: Vorwort; eigene Hervorhebung) Debatten um Enteignungen von Wohnungsunternehmen oder um den Mietendeckel haben daher in Hamburg lange Zeit kaum Resonanz gefunden. Die Selbstpositionierung des Senats

2 Letzterer Erfolg hat dazu geführt, dass sich auch in Hamburg eine Bewegung unter dem Motto »Hamburg enteignet!« gegründet hat.

– »Um neuen bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, halten wir in Hamburg intensiven Wohnungsbau für effektiver als jeden starren Mietendeckel.« (Stapelfeldt 2020) – schien zu überzeugen, obwohl der Sickereffekt von der Wohnungsforschung immer wieder sowohl theoretisch als auch empirisch infrage gestellt wurde. Diese Debatte rekonstruieren wir – unter Bezugnahme auf unsere eigenen empirischen Erkenntnisse – im folgenden Abschnitt.

Neubau, Filtering und Sickereffekt – alter Wein in neuen Schläuchen?

Das Filtering-Konzept postuliert, dass bestehende Wohnungen im Laufe der Zeit »abgewohnt« werden und dadurch in ihrem Lebenszyklus auch für finanzschwache Haushalte zugänglich werden, bis sie schließlich abgerissen und durch Neubauten ersetzt werden: »This process [...] is described most simply as the changing of occupancy as the housing that is occupied by one income group becomes available to the next lower income group as a result of decline in market price, i.e. in sales price or rent value.« (Ratcliff 1949: 321f.) Neben der Bezeichnung *filtering* wird auch vom *trickle down effect* gesprochen – beide Begriffe können zusammengefasst als Sickereffekt übersetzt werden. Sie gehen auf stadtökonomische Theorien zurück, die in den USA als Lösungsansatz für die Wohnungsnot der Nachkriegszeit dienen sollten. Spätestens ab den 1980er Jahren wurde der Ansatz in Deutschland als »Sickertheorie« wohnungspolitisch relevant (Einem 2016: 301). Die Theorie des Sickereffekts wurde vor dem empirischen Hintergrund relativ freier kapitalistischer Bodenmärkte formuliert und setzt diesen Kontext als *conditio sine qua non* voraus. Lund (2017: 5) ordnet die Filteringthese daher den *laissez faire economics* zu, also einem neoliberalen Wirtschaftsverständnis, das vollständig auf Marktmechanismen setzt: Durch Filtering sorgt der Markt demzufolge dafür, dass auch die am schlechtesten Versorgten ihre Situation verbessern können (wenn auch nur absolut – die relative Ungleichheit der Wohnverhältnisse bliebe bestehen).

Als Voraussetzung für das Eintreten des Filtering-Prozesses benennt jedoch bereits Ratcliff (1949) das Vorhandensein eines Angebotsüberhangs, womit die Idee des Sickereffekts prinzipiell im Widerspruch zur Logik des Marktes steht: In Wohnungsbau zu investieren rechnet sich nur bei einen anhaltendem Nachfrageüberhang. Sobald diese Nachfrage zurückgeht und lange vor einer Marktsättigung würde angesichts einer tendenziell fallenden Profitrate nicht weiter in ein Produkt investiert, das mit der stetig steigenden Gefahr einer Spekulationsblase behaftet ist. Diese zentrale Einschränkung wurde bereits in den ersten Analysen benannt:

> »The reason that the filtering process has never been effective in providing acceptable replacements for substandard units is that the conditions that are essential to filtering have never been present; there has never been enough new construction of housing to fill all needs and still leave a residue of decent housing at the bottom.« (Ratcliff 1949: 342)

Aufbauend auf Ratcliffs Grundgedanken hat Westphal (1978) ein »ideales« Filtering-Modell erarbeitet, das unterschiedliche Angebots- und Nachfragevariationen berück-

sichtigt. Gleichwohl basiert es auf den Annahmen eines ausgewogenen Nachfrage- und Angebotsverhältnisses sowie regelhaft abgestuften Wohnungsangeboten und Einkommensklassen. Weitere Aspekte, wie etwa die eingeschränkte räumliche Mobilität von benachteiligten Haushalten, bleiben außen vor, wie Westphal selbst betont. Sowohl Ratcliff wie auch Westphal identifizieren somit zahlreiche konzeptionelle Randbedingungen (Angebotsüberhang, gleichmäßige Verteilung der Wohnungen sowie der Einkommen über das gesamte Marktspektrum, räumliche Ungebundenheit der Nachfrager*innen), ohne die kein Sickereffekt eintreten kann. Da diese Bedingungen allesamt auf realen großstädtischen Wohnungsmärkten nicht gegeben sind, muss die praktische bzw. marktlogische Wirksamkeit von Neubaustrategien mit Sickereffekt infrage gestellt werden.

Weitere Kritik bezieht wohnungspolitische Effekte ein: Da der Qualitätsverlust einer Wohnung durch ausbleibende Investitionen dem Alterungsprozess vorausgeht, interveniert der deutsche Staat in den Marktbestand, etwa durch die Förderung von Altbausanierungen bzw. durch Modernisierungsumlagen bei Bestandssanierungen (Betz 2020). Durch Modernisierungen und Sanierungen steigen aber die Mietkosten (Holm 2016), weil die Modernisierungsumlage auf die Mieter*innen abgewälzt wird. Nachdem die Modernisierung durch die erhöhten Mietpreise refinanziert wurde, bleibt der erhöhte Mietpreis bestehen. Die Strategie, Bestandssanierungen voranzutreiben, wirkt somit preistreibend und bremst potenzielle Sickereffekte ebenfalls aus (Betz 2020).

Die Idee des Filtering wurde von der Wohnungsmarktforschung nicht nur konzeptionell, sondern auch empirisch infrage gestellt (Ipsen 1981), stets mit mehr oder weniger ernüchternden Ergebnissen: Es profitieren vor allem einkommensstarke Haushalte, die in die Neubauten ziehen (erste Welle): Hier ergibt sich eine Verbesserung hinsichtlich der Größe und der Ausstattung von Wohnungen (BMWSB 1978). Im Vergleich weisen bereits die Haushalte, die die freigemachten Wohnungen beziehen (zweite Welle), nur geringe Wohnwertverbesserungen auf – und einkommensschwache Haushalte (die vermeintliche dritte Welle) verbleiben eher im Überbelegungsbereich (BMWSB 1978). Eine großangelegte Untersuchung nach der deutschen Wiedervereinigung bestätigte diese Vorbehalte und zeigte, dass Neubauaktivitäten – gemessen am Bestand – viel zu gering ausfallen, um einen Angebotsüberhang und damit Preissenkungen, die zu Umzugsketten führen könnten, zu generieren: Ipsen und Glasauer (1996: 30) resümieren, dass zwei Faktoren einen Sickereffekt nahezu unmöglich machen: »die Spaltung des Wohnungsmarktes in mehrere Teilmärkte mit unterschiedlichen Angebots- und Nachfragestrukturen und der ausgesprochen starke Wohnungsmangel gerade für Haushalte unterer sozialer Schichten«. Gleiches gilt noch heute aufgrund zahlreicher Barrieren, die bestimmte Nachfrager*innen von Marktsegmenten aussperren – ein Blick in Bewerbungsformulare von Vermieter*innen zeigt die vielen Merkmale, die zur Selektion herangezogen werden (Kreditwürdigkeit, Einkommenshöhe, Beruf, Familienverhältnisse, Sprachkenntnisse, Herkunft usw.).

Auch die oben angeführte empirische Studie im Auftrag der Stadt Hamburg[3] von 2014 kommt zu einem ähnlichen Ergebnis, nämlich dass überwiegend Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen vom Neubau profitieren. Daneben beziehen auch durchschnittlich verdienende Familien die Neubauten – die Wohnkostenbelastung erhöht sich dabei jedoch und wird von jedem vierten Haushalt als zu hoch bewertet (BSU 2014: 56ff.). Für benachteiligte Haushalte sind keine Verbesserungen erkennbar. Dennoch wird, wie oben gezeigt, genau diese Studie als Beleg für die Richtigkeit der Hamburger Neubaustrategie zitiert.

Eine sehr aktuelle Studie zum Thema Sickereffekt trägt den Titel »Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte« und untersucht die Auswirkungen von Umzugsmobilität in Bremen, Köln, Leipzig und Nürnberg (BBSR 2020). Sie zeigt, dass Umzugsbewegungen einerseits preislich sowie wohnqualitativ aufwärtsgerichtet sind und als Wohnverbesserung wahrgenommen werden. Andererseits ist die nachweisbare Versorgungskette auch in dieser Studie relativ kurz und wirkt überwiegend in benachbarte Wohnungsmarktsegmente. Die Reichweite der Kette wird dabei durch zuwandernde Haushalte oder Neuvermietungsrenditen reduziert (BBSR 2020: 110f.). Einen weiteren wesentlichen Faktor stellt die allgemeine Marktsituation dar – auf dieser Basis werden in der Studie unterschiedliche Modellrechnungen mit folgenden Ergebnissen durchgeführt: In entspannten Märkten sind längere Versorgungsketten nachweisbar, die bis in das bezahlbare Marktsegment hineinreichen können – unabhängig davon, ob der Neubau im freifinanzierten oder im geförderten Wohnungssegment realisiert wird. Die Studie legt aber auch dar, dass in angespannten Märkten unterschiedliche Wohnungsangebote nur zu begrenzten Umzugsverflechtungen führen, welche durch Zuwanderung, Preisanpassungen und demografische Gegebenheiten abgeschwächt werden und nur in einem geringen Umfang in untere Wohnungsmarktsegmente hineinwirken (BBSR 2020).

Fazit: Vom Neubaufokus zum sozialen Weitblick – weiterführende Überlegungen

Dass es in angespannten Wohnungsmärkten Neubau braucht, steht nicht infrage. Wirksam würde eine auf soziale Wohnungsversorgung zielende Politik aber nur, und das zeigen sowohl unsere empirischen Ergebnisse als auch die konzeptionelle Analyse, wenn sie weitere Instrumente einsetzt. Vor dem Hintergrund zahlreicher Randbedingungen, wie etwa vorhandener Teilmärkte, Zugangshürden (einschließlich limitierter Einkommen) sowie spekulativer Immobilieninvestitionen, braucht es Strategien, die insbesondere zahlungsschwächere Nachfrager*innen berücksichtigen. Ein Neubau, der auf die unteren Preisklassen zielt, kommt jedoch im Hamburger Modell (wie auch im Münchner und Berliner Modell) – ungeachtet des Drittelmixes – zu kurz. Es klafft eine Lücke zwischen den ernüchternden Forschungsergebnissen zum Sickereffekt einerseits und dar-

3 Für diese Studie hat der Auftragnehmer F+B im Sommer 2013 eine Befragung von 1.450 Neubaubezieher*innen und 90 Bezieher*innen der freigewordenen Wohnungen durchgeführt (BSU 2014: 6).

auf bezogenen, euphemistisch wirkenden wohnungspolitischen Ansätzen andererseits. Solange die Untersuchungsergebnisse zum Sickereffekt seitens der Hamburger Stadtpolitik nur selektiv gelesen werden, kann nicht auf Besserung gehofft werden.

Resümierend müssen wir festhalten, dass auf diese Weise keine soziale Wohnraumversorgung, die auch ausreichend Personen mit geringem Einkommen erreicht, gewährleistet wird. Drei ursächliche Defizite möchten wir abschließend benennen:

Erstens hat die Neubaupolitik eine *selektive Wirkung*. Dies konnten wir empirisch nachweisen. Darüber hinaus wurzelt die selektive Wirkung bereits in den theoretischen Bedenken gegenüber einer sozial breiten Wirkung einer Neubaustrategie, die auf einen Sickereffekt setzt. Der Kern dieser Bedenken betrifft den Umstand, dass der Sickereffekt nur unter Marktbedingungen eintreten kann, die sehr unwahrscheinlich sind: Ohne starke regulatorische Eingriffe würden niemals so viele Wohnungen gebaut werden, dass es mehr Angebot als Nachfrage gibt und folglich Preise sinken. Derzeit herrscht vielmehr ein starker Nachfrageüberhang vor – und dies in einem Kontext von relativ undurchlässigen Marktsegmenten und Lagedifferenzen. Dies führt in Summe dazu, dass die Neubaupolitik Haushalte mit geringerem Einkommen weiterhin nicht ausreichend versorgen kann.

Zweitens bewerten wir die Neubaustrategie *ideologisch als marktaffirmativ*, da der Nachfrage-Angebot-Zusammenhang und preistreibende immobilienbezogene Anlagestrategien für die soziale Wirkung der Neubaustrategie unbeachtet bleiben. Sie verlässt sich zentral auf privatwirtschaftliche Akteure und ist stark abhängig von Investitionsdynamiken sowie von der Preis- und Zinsentwicklung. Die Selbsterzählung der Hamburger Regierungen, eine besonders erfolgreiche Neubaustrategie zu haben, bröckelt mit Blick auf die Entwicklung der Baufertigstellungen im Drei-Städte-Vergleich (Abb. 5). Auch in München und Berlin hat die Bautätigkeit aufgrund niedriger Zinsen und Kapitalanlagen in Immobilien seit der Finanzkrise im Jahr 2008 stark zugelegt.

Die Grafik zeigt, dass der Markt stärker durchschlägt als die Politik. So stieg die Zahl der Baufertigstellungen in Hamburg zwar von 2012 auf 2013 deutlich an, nachdem das Bündnis für das Wohnen 2011 in Kraft trat, im gleichen Zeitraum verzeichneten aber auch München und Berlin deutliche Zunahmen – ohne entsprechend explizite Neubauorientierung. Gerade das mietpreisfokussierte und somit vermeintlich investorenfeindliche Berlin verzeichnet im Zeitraum zwischen Finanzkrise und Corona-Pandemie auf die Einwohner*innenzahl bezogen die stärkste Zunahme im Wohnungsneubau. In diesem wirtschaftlichen Umfeld ließ sich das Hamburger Modell so gut verkaufen, weil es konsequent die niedrig hängenden Früchte erntete. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass das Hamburger Modell einfach nur auf der Welle der Marktentwicklung mitsurfte, gleichzeitig aber so tat, als würde es diese erzeugen.

Abb. 5: Baufertigstellungen (Wohnen) in Hamburg, München und Berlin von 2007 bis 2021, eigene Berechnungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt 2022; Statistisches Amt München 2010, 2022.

Drittens stellen wir *politisch-regulatorische* (Selbst-)Begrenzungen fest, die aus der Überzeugung resultieren, dass Neubau das stärkste und damit wichtigste wohnungspolitische Instrument sei. Einerseits ist der politische Handlungsspielraum schnell verengt, wenn die Marktbedingungen ungünstig geworden sind: In der jetzigen Marktsituation (hohe Zinsen, hohe Kosten für Baumaterial etc.) tritt die Schwäche des Hebels nun deutlich hervor – die Neubauzahlen brechen drastisch ein. Andererseits geraten andere Regulationsmöglichkeiten zu stark aus dem Blick. Schon in guten Zeiten konnte das Hamburger Modell seine sozialen Versprechen nicht halten. Ohne diversifiziertes wohnungspolitisches Programm hat Hamburg den negativen Einflüssen, die aus den veränderten makroökonomischen Bedingungen resultieren, nun erst recht nichts entgegenzusetzen.

Zusammenfassend scheint es uns unabdingbar, in der Wohnungspolitik die Sicht zu weiten. Es gilt, noch mehr günstigen Wohnraum im öffentlich geförderten, aber auch im preiswerten, freifinanzierten Neubau zu schaffen – und vor allem gilt, auch die Bezahlbarkeit von Bestandswohnungen intensiver politisch zu bearbeiten. Dazu gehört, Immobilienspekulationen, renditemotivierten Modernisierungen oder übermäßigen Mietsteigerungen Einhalt zu gebieten: durch niedrigere Kappungsgrenzen, durch eine Art Mietobergrenze, durch eine neue Gemeinnützigkeit und damit durch ganz andere Eigentümer*innenstrukturen jenseits profitorientierter Akteure. Es gibt dafür bereits eine Reihe an Instrumenten. Dass einige von diesen – wie verlängerte Bindungen im geförderten Wohnraum oder Erbpacht – in Hamburg nach den zwei erfolgreichen Volksentscheiden unter dem gemeinsamen Titel »Keine Profite mit Boden und Miete« intensiviert wurden, zeigt, dass noch viel mehr möglich ist. Es zeigt aber auch, dass die Impulse dafür immer wieder erst aus den Sozialen Bewegungen ins Rathaus gelangen müssen.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2020): Umzugsmobilität und ihre Wirkung auf lokale Wohnungsmärkte. BBSR-Online-Publikation 11/2020. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-11-2020-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 12.5.2023).

Betz, Johanna (2020): Bezahlbar Wohnen. Chronik eines angekündigten Zerfalls. Tübingen: GROEG-Arbeitspapier Nr. 3.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2021): Drucksache 22/4410 – Hamburgs Zukunft zu allen Zeiten klug, sozial und nachhaltig gestalten: Leitbild für eine sozial, ökologisch und ökonomisch verantwortliche Hamburger Stadtentwicklungspolitik für eine lebenswerte Metropole des 21. Jahrhunderts für alle.

BMWSB – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1978): Sickereffekt verschiedener Formen der Wohnbau- und Bausparförderung. Bonn.

BSU – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2014): Der Beitrag des Wohnungsneubaus zur Wohnversorgung in Hamburg. Ergebnisse einer empirischen Studie. Hamburg. https://www.hamburg.de/contentblob/4370202/c89c6958ba625f3a585543a926e373b8/data/d-gutachten-wohnungsneubau-langf.pdf (letzter Zugriff am 12.5.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg (2015): 6.974 Wohnungen im Jahr 2014 fertiggestellt. https://www.hamburg.de/bsw/nofl/4507480/2015-06-05-bsu-wohnungsbau/ (letzter Zugriff am 14.8.2019).

Deutscher Bundestag (2022): Sickereffekt im Wohnungsmarkt. Sachstand WD 5 – 3000 – 079/22. https://www.bundestag.de/resource/blob/906072/8d24ffc3211f7974a2945b6b55f5f815/WD-5-079-22-pdf-data.pdf (letzter Zugriff am 3.5.2022).

Die Unterzeichnenden (2018): Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik. Wissenschaftler_innen fordern Schutz der Bestandsmieten, Gemeinnützigkeit und Demokratisierung. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 6/2/3, 205–222.

Einem, Eberhard (2016): Wohnungspolitik in Not. In: Eberhard Einem (Hg.), Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not. Berlin: Springer Fachmedien, 277–318.

Empirica (2020): Metastudie »Sickereffekte« – Endbericht. Berlin: Empirica AG.

Engels, Friedrich (1984 [1872]): Zur Wohnungsfrage. Marx-Engels-Gesamtausgabe. Bd. I.24. Berlin: Dietz, 7–81.

Haferburg, Christoph/Knopf, Annike/Pohl, Thomas/Vogelpohl, Anne (2023): Wohnungsneubau – wer profitiert? Zur Theorie des Sickereffekts und der Praxis der Hamburger Wohnungspolitik am Beispiel des Quartiers Mitte Altona. In: Uwe Altrock/Ronald Kunze/Detlef Kwurth/Holger Schmidt/Gisela Schmidt (Hg.), Stadterneuerung und Spekulation. Jahrbuch Stadterneuerung 2022/23. Wiesbaden: Springer VS.

Holm, Andrej (2014): Wiederkehr der Wohnungsfrage. Aus Politik und Zeitgeschichte 64/20–21, 25–30.

Holm, Andrej (2016): Gentrification und das Ende der Berliner Mischung. In: Eberhard Einem (Hg.), Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not. Berlin: Springer Fachmedien, 191–231.

Ipsen, Detlev (1981): Segregation, Mobilität und die Chancen auf dem Wohnungsmarkt. Zeitschrift für Soziologie 10/3, 256–272.

Ipsen, Detlev/Glasauer, Herbert (1996): Gutachten zum Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik. Kassel.

Kayser, Max A. (2020): Teures Pflaster München – Wohnungspolitik vor dem Hintergrund jahrzehntelanger Anspannung. In: Dieter Rink/Björn Egner (Hg.), Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden: Nomos, 81–99.

Kemper, Jan/Vogelpohl, Anne (2020): Die sozial-unternehmerische Stadt: Gesellschaftliche Ungleichheit, Reproduktionskrise und Stadtpolitik in Hamburg. Geographica Helvetica 75, 221–233.

Kholodilin, Konstantin A./Rieth, Malte (2022): Immobilienmarkt bisher stabil – aber Risiko für Preiskorrekturen hat zugenommen. DIW-Wochenbericht 47/2022.

Krass, Sebastian/Mühleisen, Stefan (2020): Freimann: Neue Münchner. Süddeutsche Zeitung, 8.7.2020. https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-freimann-wohnungspolitik-1.4960926. (letzter Zugriff am 29.10.2021).

LHM – Landeshauptstadt München (2020): Bericht zur Wohnungssituation in München 2018–2019. München.

Lund, Brian (2017): Understanding Housing Policy. Bristol/Chicago: Policy Press.

Metzger, Joscha (2020): Auseinandersetzungen um die »Bündnispolitik für das Wohnen« in Hamburg. In: Dieter Rink/Björn Egner (Hg.), Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden: Nomos, 65–79.

Pohl, Thomas (2010): Reurbanisierung als Trend? Folgen des Wandels der raum-zeitlichen Alltagsorganisation in Familienhaushalten. In: Dieter Läpple/Ulrich Mückenberger/Jürgen Oßenbrügge (Hg.), Zeiten und Räume der Stadt: Theorie und Praxis. Opladen: Verlag Barbara Budrich, 45–64.

Pohl, Thomas/Breckner, Ingrid/Matthes, Gesa/Teuber, Mark-Oliver/Wedemeier, Jan (2019): Reurbanisierung im Raum Hamburg – Zusammenfassung und Ausblick. In: Dietmar Scholich (Hg.), Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Hannover: ARL, 174–176.

Ratcliff, Richard (1949): Urban Land Economics. New York: McGraw-Hill.

Rinn, Moritz (2018): Ein Urbanismus der Ungleichheit – ›Neue soziale Stadtpolitik‹ in Hamburg als Strategie der Verbürgerlichung. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 6/1, 9–27.

Slater, Tom (2006): The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research. International Journal of Urban and Regional Research 30/4, 737–757.

Stadt München (o.J.): Wohnen in München VI. https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Grundlagen/Wohnungspolitik.html (letzter Zugriff am 25.8.2021).

Stapelfeldt, Dorothee (2020): Eine Stadt für alle. https://polis-magazin.com/2020/11/dr-dorothee-stapelfeldt-eine-stadt-fuer-alle/ (letzter Zugriff am 9.12.2020).

Statistikamt Nord – Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2021): Haushalte in den Hamburger Stadtteilen 2020. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Presseinformationen/SI21_085.pdf (letzter Zugriff am 12.5.2023).

Statistisches Amt München (2010): Die neu errichteten Wohngebäude. https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:6a41e68d-fe57-4258-a802-fdc53b454ba4/jaz2010_bauen.pdf (letzter Zugriff am 24.5.2023).
Statistisches Amt München (2022): Baufertigstellungen im Wohn- und Nichtwohnbau in den Stadtbezirken 2021 und nach Jahren. https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:3eaea90d-7dd3-41c0-b463-1ab765c0ef87/jt220407.pdf (letzter Zugriff am 24.5.2023).
Statistisches Bundesamt (2022): Bauen und Wohnen. Baugenehmigungen und Baufertigstellungen. Lange Reihen z.T. ab 1949. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
Westphal, Helmut (1978): Die Filtering-Theorie des Wohnungsmarktes und aktuelle Probleme der Wohnungsmarktpolitik. Leviathan 78/4, 536–557.

13. Die Hamburger Wohnungsfrage als Bodenfrage

Die Bodenpreisentwicklung im Spannungsfeld zwischen Marktorientierung und sozialer Bodenordnung

Nina Manz

Einleitung: Das Spannungsfeld zwischen Marktorientierung und sozialer Bodenordnung

Boden wird vor allem in wachsenden Metropolen zur begehrten Anlage und die hohen Grundstückswerte verlangen eine maximale ökonomische Ausnutzung. Die dahinterstehende Problemlage erkennt auch der Hamburger Senat und formuliert in der 2019 veröffentlichten Drucksache »Sozial gerechte Bodenpolitik für Hamburg«:

> »Boden ist eine knappe und nicht vermehrbare Ressource. Er ist essentiell für die Sicherung bezahlbaren Wohnraums und für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Gleichzeitig befindet sich das Gut Boden im Spannungsfeld internationaler Anlegerinnen und Anleger und Kapitalmarktstrukturen. So ist er vielerorts zu einer Handelsware, einem Anlageobjekt und einem Spekulationsgut geworden. Dies spiegelt sich in den steigenden Bodenpreisen wider.« (BFHH 2019: 1)

Die Relevanz des Geschäfts mit dem Boden verdeutlicht schon die Tatsache, dass allein im Jahr 2021 etwa ein Prozent der Hamburger Landesfläche ihre Eigentümer*in wechselten, was einen Geldumsatz von rund 13,5 Milliarden Euro und damit über zehn Prozent des Hamburger Bruttoinlandsprodukts ausmachte (BFHH 2019: 1; Statista 2022; GfG 2022).

Während die Hamburger Bevölkerung laut Prognosen bis 2040 auf knapp zwei Millionen Menschen anwachsen wird, ist Hamburgs Fläche begrenzt (Statistikamt Nord 2019). Als Stadtstaat verfügt die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) über eine Gesamtfläche von 755 Quadratkilometern, ein Zehntel davon ist Hafengebiet. Das öffentliche Eigentum an der Gesamtfläche des Bodens beträgt 47 Prozent. Damit hält Hamburg eine starke Position im Vergleich zu anderen deutschen Städten (Difu 2017; Deutscher Städtetag 2017; Dransfeld 2018). Hamburg betreibt seit vielen Jahren eine Bodenvorratspolitik, die es erlaubt, durch frühzeitige Ankäufe übergeordnete Ziele

im Wohnungsbau zu verfolgen (Akpınar/Seidl 2018: 42). Gleichzeitig sorgt die Stadt durch ihre eigenen Behörden und Institutionen dafür, dass der marktmäßige Umgang mit Boden gewährleistet ist und dieser entsprechend als (umkämpfte) Ware gehandelt werden kann. Zu einer marktorientierten Reproduktion hoher Bodenpreise tragen insbesondere die durch den Gutachterausschuss für Grundstückswerte (GfG) eingesetzten Wertermittlungsverfahren (u.a. das Vergleichswertverfahren), die immobilienwirtschaftliche Ausrichtung der Expert*innen im Ausschuss sowie die gesetzlich festgelegte Größe des Verkehrswertes bei. Regulierend wirken Preisbegrenzungen für Flächen des geförderten Wohnungsbaus, und die Kommission für Bodenordnung fungiert als Kontrollgremium bei städtischen An- und Verkäufen von Liegenschaften.

Eine sozial gerechte Bodenpolitik erfordert insbesondere eine Regulierung und möglichst auch eine Senkung der Bodenpreise. Dazu bedarf es einer Anpassung der Wertermittlungsverfahren (z.B. durch Anwendung des Residualwertverfahrens) und eine aktualisierte Datengrundlage (u.a. Berücksichtigung gedämpfter Bodenpreise). Zentrale Ausgangsthese dieses Beitrags ist dabei, dass die Bodenfrage der Wohnungsfrage vorgelagert und Boden einer *der* Kostentreiber im Wohnungsbau ist (Dogma 2019; Hubeli 2020; Vogel 2019). Um die Rolle der FHH in der Preisbildung von Flächen für den Mietwohnungsbau nachzuzeichnen, beschreibe ich die aktuellen Bodenpreisentwicklungen in Hamburg und erläutere den Bezug zu Wertsteigerungen, Akteuren und Wertermittlungsverfahren. Die Fortsetzung von spekulativen Bodenpreissteigerungen wird unter anderem durch marktorientierte Handlungsweisen, die in Institutionen der FHH eingeschrieben sind, ermöglicht. Auf die Wertsteigerungen reagiert die FHH mit sozialorientierten Regulierungen, deren Einfluss auf die Preisbildung jedoch begrenzt ist. Für die Darstellung der Differenz zwischen marktorientiertem und regulierendem Umgang mit der Ressource Boden beziehe ich mich vorrangig auf die Drucksache »Sozial gerechte Bodenpolitik« des Hamburger Senats aus dem Jahr 2019 sowie auf die Immobilienmarktberichte 2022/23 des GfG. Der Immobilienmarktbericht 2023 mit dem Berichtsjahr 2022 ist erst kürzlich erschienen. Ob der darin zu verzeichnende Rückgang der Kaufverträge und Bodenpreise eine Trendwende bedeutet, kann noch nicht abschließend bewertet werden (GfG 2023a).

Bodenpreisentwicklung in Hamburg: Wertsteigerungen, Akteure und Wertermittlungsverfahren

Nach einer Stagnation bzw. geringfügigen Steigerung Anfang des 21. Jahrhunderts sind die Bodenpreise für den Geschosswohnungsbau seit etwa 2009 bis zum Jahr 2020 um über 160 Prozent gestiegen. Gleichzeitig hat sich das Hamburger Bruttoinlandsprodukt (BIP) um ca. 8 Prozent erhöht und das verfügbare Einkommen (ohne Inflationsbereinigung) ist um ca. 28 Prozent gestiegen. Abbildung 1 zeigt Indexreihen, die die Veränderung von verschiedenen Größen ausdrücken, womit sich unterschiedliche Werte miteinander in Verbindung setzen lassen: Im Jahr 2020 betrug das verfügbare Einkommen privater Haushalte je Einwohner*in in Hamburg rund 25.300 Euro, das Hamburger BIP lag bei rund 120 Millionen Euro und ein Quadratmeter Grundstücksfläche bei rund 1.700 Euro (GfG 2021: 61; Statista 2022). Die Bodenpreise sind seit der

Finanzkrise 2008 deutlich angestiegen, was auf einen verstärkten Einzug kapitalstarker Akteure auf dem Bodenmarkt verweist. Unter anderem in Reaktion darauf hat die FHH 2011 mit einer Neubauoffensive reagiert, die sich allerdings nicht auf eine Regulierung der Bodenpreise auswirkt. Der Gutachterausschuss hebt diesbezüglich den »Wohnungsmangel, Bodenknappheit in den Ballungsräumen, die Zinspolitik der EZB und [den] daraus folgende[n], stetig steigende[n] Anlagedruck im Immobilienbereich« hervor (GfG 2023b: 2). Mögliche Ursachen (u.a. hohe Energie- und Baukosten) für den Rückgang der Bodenpreise im Jahr 2022 können noch nicht abschließend eingeordnet werden (GfG 2023a).

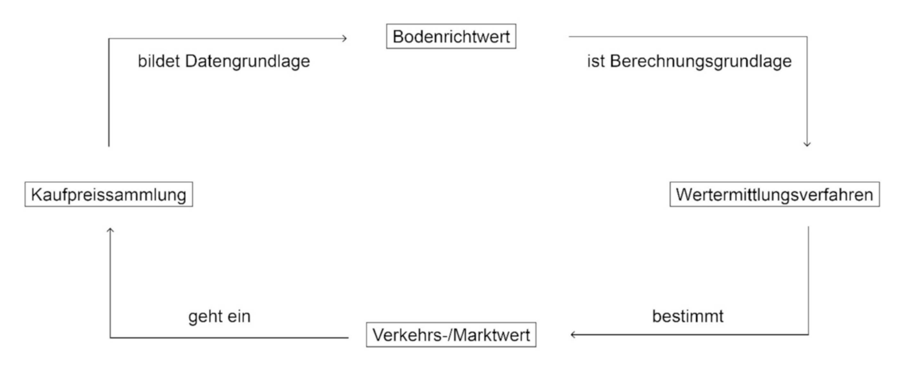
Abb. 1: Wertsteigerungen in Hamburg im Vergleich zum Basisjahr 2000, eigene Darstellung.

Quellen: Immobilienmarktberichte des GfG, 2000–2022; Statista 2022.

Im Hamburger Zentrum (Neustadt und Altstadt) lag der Bodenrichtwert 2021 zwischen rund 2.700 bis 3.700 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche, 2011 noch zwischen 750 bis 1.000 Euro. Dies entspricht einem Wertanstieg von über 350 Prozent in einem Zeitraum von zehn Jahren (GfG 2012, 2022). Auch mit den gesunkenen Bodenpreisen von 2022 liegt die Steigerung im Vergleich zu 2011 immer noch bei über 200 Prozent (GfG 2023b). In der östlich angrenzenden HafenCity lag der Bodenrichtwert 2022 zwischen rund 3.100 und 4.200 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche, im nördlich angrenzenden Rotherbaum sogar über 4.200 Euro Wohnfläche.

Wie kommt es zu derart steigenden Preisen und in welchen Verfahren entstehen die Werte? Bodenrichtwerte werden auf Basis einer Kaufpreissammlung gebildet (Abb. 2). Zur Ermittlung der den Kaufpreisen zugrundeliegenden Verkehrswerte können verschiedene Wertermittlungsverfahren zum Einsatz kommen: Vergleichswert-, Ertragswert-, Sachwert- oder Residualwertverfahren. Ziel der Verfahren ist es, den Verkehrswert bzw. Marktwert für ein konkretes Grundstück zu berechnen. Beim Vergleichswertverfahren wird das zu bewertende Grundstück mit ähnlichen – bereits verkauften – Grundstücken (v.a. in Bezug auf Lage sowie Art und Maß der baulichen Nutzung) aus der Kaufpreissammlung verglichen (Thomas 2017). Durch die aktuellen spekulativen Bodenpreise werden hierbei immer höhere Vergleichswerte verrechnet. Das Ertragswertverfahren bezieht die Jahresnettokaltmiete mit ein und verdeutlicht das Spannungsfeld zwischen Marktorientierung und Regulierung: Einerseits kann der Ertrag als profitmaximierende Rendite für den/die Eigentümer*in und andererseits als sozialgerechte Mietzahlung für den/die Mieter*in abgebildet werden (Thomas 2017: 781; Rettich 2020: 16). Das Sachwertverfahren trennt zwischen Boden- und Gebäudewert, wobei der Bodenwert über das Vergleichswertverfahren abgeleitet wird (Meins et al. 2011: 18). Beim Residualwertverfahren wird »rückwärts« gerechnet, der Residualwert entspricht dem maximalen Betrag, der ausgegeben werden kann bzw. soll. Für soziale bzw. nicht renditeorientierte Nutzungen kann hier die Zielmiete anstelle der Rendite als Startpunkt für die Ermittlung der Bodenpreise angenommen werden, um von dem prognostizierten Marktwert bei Fertigstellung die Entwicklungskosten abzuziehen. Angesichts dessen können sich für soziale Nutzungen negative Bodenwerte ergeben, die nur durch entsprechende Förderung auszugleichen sind (Brahm/Darr 2017: 35). Der ermittelte Verkehrswert geht als Kaufpreis in die Kaufpreissammlung ein, aus der wiederum die Bodenrichtwerte abgeleitet werden (Abb. 2).

Abb. 2: Schematische Darstellung der Bodenpreisproduktion, eigene Darstellung.



Sowohl auf öffentlichen als auch privaten Flächen werden Bodenpreise über Bodenrichtwerte ermittelt. Über Grundstücksgeschäfte der städtischen Betriebe und Gesellschaften entscheidet die Kommission für Bodenordnung (KfB). Sie wird als Kontrollgremium bei An- und Verkäufen stadteigener Flächen wirksam. Der Hamburger GfG führt die, für die Wertermittlung relevante Kaufpreissammlung, erstellt den jährlichen »Im-

mobilienmarktbericht Hamburg« sowie Gutachten über den Verkehrswert bebauter und unbebauter Grundstücke und ermittelt die Bodenrichtwerte.

Die Bodenrichtwerte haben eine hohe Relevanz für die Preisproduktion auf dem Grundstücksmarkt. Bei den Bodenrichtwerten handelt es sich um einen mittleren Wert pro Quadratmeter des Grund und Bodens in einer bestimmten Lage mit dem Zweck, als Vergleichswert für den Bodenwert in der Wertermittlung verwendet werden zu können (GfG 2011: 49). Er bezieht sich auf ein Richtwertgrundstück mit lagetypischer Art und Maß der baulichen Nutzung (gesetzliche Regelung, wie hoch, wie dicht und mit welcher Intensität Flächen bebaut werden dürfen). Der vom GfG veröffentlichte Immobilienmarktbericht Hamburg unterteilt die Bodenrichtwerte des Hamburger Bodenmarktes im Bereich des Wohnens in die Segmente Eigentumswohnungen und Teileigentum, bebaute Grundstücke und unbebaute Grundstücke. (Un)bebaute Grundstücke untergliedern sich in Flächen für Ein- und Zweifamilienhäuser und Mehrfamilienhäuser.

Hamburg ist eine Mieter*innenstadt: Knapp 76 Prozent der Wohnungen werden gemietet und die meiste Mietfläche befindet sich in Mehrfamilienhäusern. Dementsprechend beziehe ich mich in diesem Beitrag ausschließlich auf den Datensatz zu Bodenrichtwerten für Mehrfamilienhäuser. Dabei werden sowohl bebaute Grundstücke mit Mehrfamilienhäusern als auch der Baulandmarkt für den Geschosswohnungsbau betrachtet. Während am Baulandmarkt für den Geschosswohnungsbau die Bodenpreise 2021 um 16 Prozent zum Vorjahr stiegen und bei rund 150 Verkäufen ein Geldumsatz von rund 380 Millionen Euro verzeichnet wurde, sank der Geldumsatz 2022 bei 100 Verkäufen um 17 Prozent auf 317 Millionen Euro. 2021 betrafen knapp 70 Prozent des Geldumsatzes Grundstücke für den freifinanzierten Mietwohnungsbau, rund 23 Prozent den Eigentumswohnungsbau und rund 7 Prozent den öffentlich geförderten Wohnungsbau. Diese Verteilung veränderte sich 2022: 60 Prozent im freifinanzierten Segment, rund 17 Prozent im Eigentumswohnungsbau und rund 23 Prozent im öffentlich geförderten Wohnungsbau. Mit Ausnahme der Flächen für den geförderten Wohnungsbau, steht 2021 ein Minimalwert von 152 Euro/Quadratmeter Grundstücksfläche in »schlechter Lage« einem Maximalwert von 12.400 Euro/Quadratmeter in »mittlerer Lage« gegenüber. Der Mittelwert für einen Quadratmeter Grundstücksfläche für alle Lagen liegt 2021 bei rund 1.700 Euro und reduziert sich 2022 um 9 Prozent auf rund 1.500 Euro. Der Preis pro Quadratmeter Wohnfläche erhöht sich im Jahr 2022 um 4 Prozent auf rund 2.300 Euro. Die Preisspannen der Bodenrichtwerte werden Lageklassen zugeordnet.[1] Die Bodenrichtwerte der Lageklassen haben sich – trotz der Umsatzsenkung – von 2021 zu 2022 maßgeblich erhöht: Für die »bevorzugte« Lage ist eine Erhöhung des Bodenrichtwerts von 20 Prozent zu beobachten, in »schlechter« Lage von sogar über 40 Prozent.

1 Der GfG (2023a) ordnet die Preisspannen der Bodenrichtwerte für Mehrfamilienhausbauplätze mit einer durchschnittlichen Geschossflächenzahl von 1,0 in fünf »Lageklassen« nach Gebieten ein: »bevorzugte« Lage (oberste 10 Prozent der Bodenrichtwerte): 3.100–11.500 Euro/Quadratmeter; »gute« Lage (oberes Drittel ohne die obersten 10 Prozent): 2.100–3.000 Euro/Quadratmeter; »mittlere« Lage (mittleres Drittel): 1.300–2.000 Euro/Quadratmeter; »mäßige« Lage (unteres Drittel ohne die untersten 10 Prozent): 990–1.250 Euro/Quadratmeter; »schlechte« Lage (niedrigsten 10 Prozent): 510–980 Euro/Quadratmeter.

Die Ermittlung der Bodenrichtwerte für bebaute Flächen für Mehrfamilienhäuser basierte 2021 auf 480 Verkäufen und die Preise stiegen im Vergleich zum Vorjahr um zwölf Prozent auf rund 4.300 Euro/Quadratmeter Wohnfläche an. Mit einer Erhöhung von rund 70 Prozent lag der Geldumsatz bei 2,5 Milliarden Euro. 2022 wurden 446 Verkäufe mit einem Geldumsatz von 1,6 Milliarden Euro verzeichnet, wobei eine Reduktion von Verkäufen und Umsatz im Vergleich zum Vorjahr auch schon 2014 und 2020 erfasst wurde. In diese Berechnungen fließen auch »ungewöhnliche und persönliche Verhältnisse und Grundstücke mit besonderen Belastungen« (GfG 2023a) ein. Das bedeutet, dass sowohl preisgedämpfte als auch spekulative Kaufpreise, außer *Share Deals*, sich hier niederschlagen. *Share Deals* sind Verkäufe von Gesellschaftsanteilen von Immobiliengesellschaften, bei denen die Firma, der die Immobilie gehört, den/die Eigentümer*in wechselt, ohne dass es zu einer Grundbuchsänderung kommt. Der Ankauf von unter 95 Prozent der Unternehmensanteile ist steuerfrei und stellt damit ein (noch) legales Veräußerungsprinzip zur Umgehung der Grundsteuer dar. Jährlich wird hierdurch ein Steuerausfall von rund einer Milliarde Euro deutschlandweit geschätzt (Sachse et al. 2021). Zur Ermittlung der Preise pro Quadratmeter Wohnfläche in Relation zu Lageklassen werden preisgedämpfte wie auch spekulative Fälle jedoch ausgeschlossen. Damit bleiben 2022 noch 159 Verkäufe, also nur rund 35 Prozent der gesamten Kauffälle. Der Mittelwert in »schlechter Lage« liegt bei rund 2.500, in »mittlerer Lage« bei 3.500 und in »bevorzugter Lage« bei 8.500 Euro/Quadratmeter Wohnfläche. Der niedrigste Kaufpreis in allen Lagen liegt bei rund 1.300 im Vergleich zu einem Maximalwert von rund 26.600 Euro/Quadratmeter Wohnfläche.

Insgesamt betrachtet stiegen die Bodenpreise im Vergleich zum Einkommen in den letzten zehn Jahren deutlich stärker an und die vorrangig angewandten Wertermittlungsverfahren tragen durch die Verrechnung von hohen Kaufpreisen in der Bodenrichtwertermittlung dazu bei. Die Bodenrichtwerte haben eine hohe Relevanz für die Preisbildung auf den Teilmärkten für bebaute Grundstücke mit Mehrfamilienhäusern und für den Baulandmarkt. Auch unter Berücksichtigung des Rückgangs der Bodenpreise und der Kauffälle 2022 sind erhebliche Wertsteigerungen im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts zu beobachten.

Marktorientiertes Handeln: Ermöglichung und Fortschreibung spekulativer Bodenpreissteigerungen

Bodenrichtwertermittlungen basieren auf den Verkehrswertermittlungsverfahren des GfG. Dem Verkehrswert sind preistreibende Effekte eingeschrieben, die vom Gutachterausschuss fortgeschrieben und von der FHH ermöglicht werden. Eine wichtige Rolle kommt dabei dem sogenannten Ertragsfaktor zu, der das Verhältnis von Kaufpreis und Miete bestimmt.

Der Hamburger GfG beschreibt sich selbst als »das unbekannte Wesen« (GfG 2011: 7). Seine Aufgaben werden im Verhältnis zu seiner tragenden bodenpolitischen und -wirtschaftlichen Rolle kaum öffentlich diskutiert. Nach der Aufhebung der staatlichen Regulierung der Grundstückspreise wurden mit dem Bundesbaugesetz im Jahr 1960 Gutachterausschüsse eingerichtet, womit »eine wichtige Voraussetzung für das

Funktionieren des Grundstücksmarkes, die Markttransparenz, geschaffen [wurde]« (GfG 2011: 3). Gutachterausschüsse sind damit Begleitinstitutionen der historischen Marktöffnung der Ressource Boden. Der Hamburger GfG fungiert als Dienstleister, der Produkte und Leistungen für Bodenmarkt-Teilnehmende aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Verwaltung anbietet. Er besteht aus drei hauptamtlichen Mitgliedern, deren Geschäftsstelle am Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung bei der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen angesiedelt ist, sowie ehrenamtlichen Mitgliedern, die vom Senat ernannt werden. Den Vorsitz müssen Bedienstete der FHH besetzen. Die Namen der ehrenamtlichen Mitglieder des GfG sind öffentlich einsehbar (GfG 2021). Ein Großteil der Mitglieder kommt aus der Immobilienbranche. Zudem sind die Berufsfelder Architektur, Bankenwesen und Landwirtschaft sowie die Steuerverwaltung der Finanzbehörde vertreten.

Rund ein Drittel der Mitglieder werden als »Sachverständige« aufgeführt, die teilweise öffentlich bestellt und vereidigt sind, es handelt sich hierbei jedoch nicht um einen geschützten Begriff. Die Bestellung der Sachverständigen durch den Senat soll die Unabhängigkeit ebendieser »von lokalen Verstrickungen, insbesondere auch von der lokalen Politik« sicherstellen (GfG 2011: 25). Die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Praxisfeldern der Privatwirtschaft und des GfG wird in der Publikation zum 50-jährigen Bestehen des Ausschusses jedoch offen angesprochen:

> »Ohne die Grundlagenarbeit der Gutachterausschüsse wären die meisten Sachverständigen kaum in der Lage, ihren Beruf auszuüben. Zwischen dem Gutachterausschuss und den Immobiliensachverständigen herrscht daher keine Rivalität, sondern ein partnerschaftliches Miteinander. Schließlich sind auch viele Mitglieder des Gutachterausschusses hauptberuflich selbst als Sachverständige tätig.« (GfG 2011: 8)

Teilweise sind zu ermittelnde Werte nicht rein statistisch zu erfassen, in diesen Fällen wird sich auf die Sachkunde des GfG berufen, denn »Bodenrichtwerte lassen sich nicht einfach »errechnen«, sondern stellen […] eine sachverständige Meinung dar« (GfG 2011: 50). Die Besetzung des GfG konzentriert sich auf Personen aus der Immobilienwirtschaft. Dadurch werden bei der Bodenrichtwertermittlung eher ökonomische als soziale Maßstäbe angelegt.

Auf Basis der vom GfG publizierten Bodenrichtwerte, die in Hamburg zu öffentlichen und privaten Grundstücken in der Datenbank »Boris« einsehbar sind, werden mittels verschiedener Wertermittlungsverfahren die Verkehrs- bzw. Marktwerte durch Sachverständige berechnet. Wertermittlungen basieren auf Schätzungen von objektivierten Marktpreisen (Verkehrswert) und subjektiven Grenzpreisen aus Sicht der (Ver)Käufer*innen (Kaufpreis). In Verhandlungen wird aus dem Verkehrswert ein tatsächlicher Kaufpreis (wobei sich unabhängig von den Verkehrswertgutachten noch maßgebliche Preisveränderungen ergeben können), der in die Kaufpreissammlung eingeht. Der ermittelte Verkehrs- oder Marktwert stellt den Preis dar, der am Immobilienmarkt im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für das zu bewertende Objekt erzielt werden könnte (Baugesetzbuch § 194). Aus immobilienwirtschaftlicher Perspektive gilt der gewöhnliche Geschäftsverkehr als »der Handel auf freien Märkten, bei dem weder Käufer noch Verkäufer unter Zeitdruck, Zwang oder Not stehen« (Thomas 2017: 777).

Die aktuellen Wertsteigerungen aufgrund preistreibender Effekte auf dem Bodenmarkt (inkl. Bodenspekulation und knappes Baulandangebot) dürfen laut Baulandkommission des damaligen Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) »bei Ermittlung des Verkehrswerts nicht außeracht gelassen werden, wenn sie der allgemeinen Entwicklung auf dem Immobilienmarkt entsprechen und die zum Vergleich herangezogenen Kauffälle dem gewöhnlichen Geschäftsverkehr entsprochen haben« (BMI 2019: 73). Damit wird eine stetige Bodenpreissteigerung politisch ermöglicht.

Vorrangig wird für die konkrete Bodenwertermittlung das Vergleichswertverfahren angewandt. Der Verkehrswert ermittelt sich dabei über die hohen Bodenrichtwerte bzw. Kaufpreise: »Ein ›Bewertungsobjekt‹ wird einem ›Vergleichsobjekt‹ gegenübergestellt; aus dem bekannten Preis des Vergleichsobjekts wird auf den unbekannten Preis (Wert) des Bewertungsobjekts geschlossen.« (Thomas 2017: 781) Die Werte können 30 bis 35 Prozent von den Vergleichspreisen abweichen (Thomas 2017: 785ff.). Spekulative Preise dienen also als Grundlage für die weitere Bodenpreisbildung im Vergleichswertverfahren.

Das Ertragswertverfahren wird vorrangig im Segment der Mietwohngrundstücke benutzt. Der Wert ermittelt sich über die Eigenschaft, Profite für die Eigentümer*innen zu erwirtschaften (Thomas 2017: 785). Es wird von der Rendite der künftigen Nutzung und einem konstanten Mietwachstum ausgegangen. Die Rendite, also der Ertrag, ermittelt sich über die marktübliche Nettokaltmiete (Bruttomiete abzüglich der auf die Mieter*innen umlegbaren Betriebskosten) bei Neuvermietung bzw. Grundmiete pro Quadratmeter multipliziert mit der Fläche.

Ein vergleichbares Verfahren wird vom GfG zur Berechnung des übergeordneten Ertragsfaktors Hamburgs angewandt, also des Verhältnisses des Kaufpreises zur Jahresnettokaltmiete bzw. die »marktüblich erzielbaren jährlichen Erträge« (GfG 2023a: 141). Für bebaute Grundstücke gibt der GfG für 2022 im Mittel einen Ertragsfaktor von rund 32 an. Der Ertragsfaktor verweist auf die Renditeerwartung und bildet die Anzahl an Jahren ab, bis sich der Kaufpreis durch die Mieteinnahmen refinanziert hat, sich die Investition also »lohnt«. Aus Perspektive der Eigentümer*innen gilt, dass dieser Faktor in Ballungszentren nicht höher als 20 sein sollte, denn der Kehrwert des Faktors ist die Rendite: Der Faktor 20 entspricht einer Rendite von 5 Prozent (Engel & Völkers 2023). Aktuell liegt der Ertragsfaktor in deutschen Großstädten häufig weit darüber: Bei Mehrfamilienhäusern in Hamburg ist im Mittel nach 32 Jahren über die Mieteinnahmen der Kaufpreis gedeckt und mit einer Rendite von ca. 3 Prozent zu rechnen. Der Faktor ist maßgeblich von der Lage und der erwarteten Wertsteigerung abhängig und die stetige Steigerung zeigt, dass weiterhin auf höhere Verkaufspreise spekuliert wird. Die Ertragsfaktoren für Mehrfamilienhäuser liegen 2022 über alle Lagen zwischen einem Minimalwert von rund 13 und einem Maximalwert von rund 75 (GfG 2023a: 26). Der GfG bezieht sich zur Berechnung der durchschnittlich marktüblichen Mieten im Neubau auf die Datenbasis von Angebotsmieten der Internetplattform Immobilienscout 24. Für Mehrfamilienhäuser im Bestand wird eine Referenzmiete von 8,21 Euro/Quadratmeter angenommen, die mit den Faktoren Lage, Baujahr, Ausstattung und Mietenindex multipliziert wird (GfG 2023a: 142). Der Basis-Wert von 8,21 Euro/Quadratmeter entspricht einer durchschnittlichen Miete im Bestand Hamburger Wohnungen, die 2019 in einer Studie im Auftrag der Hamburger Wohnungswirtschaftsverbände ermittelt wurde (Wölfle 2019).

Sozialorientierte Regulierungen und deren begrenzter Einfluss auf Preise

Um auf die sich verschärfende Dynamik der Bodenpreissteigerung zu reagieren, wurde mit der Bodendrucksache ein aktualisiertes boden- und wohnungspolitisches Maßnahmenpaket vereinbart (BFHH 2019). Auch im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode (2020) der Rot-Grünen Landesregierung wird der Boden im Rahmen einer gemeinwohlorientierten Bodenpolitik als Prämisse für die Erreichung des Ziels einer »Sozial Verantwortlichen Stadtentwicklungspolitik« verhandelt (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2020: 26). Bundesweit lassen sich bodenpolitische Ansätze der Zielerreichung (u.a. preisregulierender Einfluss auf den Bodenwert, Erhöhung des Anteils geförderten Wohnungsbaus, Bodenbevorratung) in Maßnahmen der Kooperation sowie der Stärkung der öffentlichen Hand unterscheiden (BFHH 2019: 7). Letztere konzentrieren sich auf den kommunalen Ankauf von Grundstücken sowie die Steuerung von Bodenpreisen (u.a. über Baulandfonds, Zwischenerwerbsmodelle). Die FHH setzt dagegen vorrangig auf die Kooperation mit der Privatwirtschaft (siehe auch Metzger in diesem Band).

Mit dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG), der im Auftrag der Finanzbehörde agiert, betreibt die FHH ein aktives Liegenschaftsmanagement und bezeichnet sich selbst als »bedeutenden Marktteilnehmer« (BFHH 2019: 7). Es wird eine langfristige Bodenbevorratung von Flächenpotenzialen angestrebt, die nicht im Fokus kurzfristiger Immobilieninvestitionen liegen, »um die Dynamik des Grundstücksmarkts durch eigenes Handeln nicht noch zusätzlich zu erhöhen« (BFHH 2019: 10). Der LIG versteht sich als »eigenverantwortliches Immobilienunternehmen […], welches marktnah, marktkonform und marktorientiert handelt […] und sich langfristig dem Wohl der Stadt verpflichtet« (LIG 2018: 5). Außerdem setzt die FHH sozialorientierte Regulierungen ein, indem Bodenpreise für den geförderten Wohnungsbau auf 600 Euro/Quadratmeter Wohnfläche gedeckelt werden. Diese Begrenzung von Grundstückspreisen als Förderhöchstsumme der Hamburgischen Investitions- und Förderbank bei Direktvergaben an stadteigene Gesellschaften wurde auch auf Konzeptausschreibungsverfahren für Baugemeinschaften und Genossenschaften, die der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnungsbau dienen, ausgedehnt (BFHH 2019: 13).

Für die Definition der Bodenrichtwerte durch den GfG bleiben kommunale Grundstücksverkäufe mit »öffentlich-rechtlichen Bindungen, wie sie z.B. im öffentlich geförderten Mietwohnungsbau oder im Bereich von Erhaltungsverordnungen oder durch städtebauliche Verträge oder durch besondere Bestimmungen von Bebauungsplänen bestehen« (GfG 2022: 101) unberücksichtigt. Kommunales Bauland geht nicht in die Kaufpreissammlung ein, da »das Grundstück ohne echten Preiswettbewerb nach sozialen und anderen Kriterien oder mit wirtschaftlich nachteiligen Auflagen verkauft [wird]. Meistgebotsverkäufe der öffentlichen Hand ohne Nebenbedingungen werden dagegen als gewöhnlicher Geschäftsverkehr gewertet« (GfG 2022: 105). Da regulierende Preise als statistische Ausreißer gewertet werden, können ebendiese niedrigen Preise, die die öffentliche Hand in tatsächlichen Grundstückstransaktionen herstellt, keinen Einfluss auf Preissenkungen über die Veränderung der Bodenrichtwerte nehmen. Preise der FHH könnten erst dann als gewöhnlicher Geschäftsverkehr bewertet werden, wenn sie einen wesentlichen Teil des Bodenmarkts ausmachen und keine Ausnahmen darstellen würden (BMI 2019: 75).

Weitere von der FHH eingesetzte Regulierungsmechanismen beziehen sich auf das Planungsrecht und Nutzungsbindungen über Erbbaurecht, soziale Erhaltungsverordnungen und städtebauliche Verträge – eben all die Instrumente, weswegen preisgedämpfte Ver- und Ankaufspreise aus der Datengrundlage des GfG ausgeschlossen werden. Die politischen Einflussmöglichkeiten auf Preisreduktion konzentrieren sich demnach vorrangig auf die Erhaltung der »dämpfenden Wirkung durch die Mieten der SAGA und der Genossenschaften« (BFHH 2019: 4). In den konkreten Prozess der Preisbildung bei Grundstückstransaktionen wird nicht eingegriffen, es werden jedoch auf einzelnen Grundstücken für bestimmte Nutzungen Grundstückswerte reguliert.

Über die Grundstücksgeschäfte der stadteigenen Betriebe und Gesellschaften sowie über Bodenordnungsverfahren der Bezirke und der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen entscheidet die Kommission für Bodenordnung (KfB). 2021 entschied die Kommission unter anderem über den Verkauf von rund sechs Hektar Mehrfamilienhausgrundstücken für rund 41 Millionen Euro und den Ankauf von elf Hektar Perspektivflächen für rund 32 Millionen Euro (BFHH 2022). Mit der KfB, die an die Finanzbehörde angegliedert ist, verfügt Hamburg über ein Kontrollgremium, das im bundesweiten Stadtvergleich eine Besonderheit darstellt. Sie ist am Ende eines Transaktionsgeschäftes verortet und nimmt – im Gegensatz zum GfG – keinen direkten Einfluss auf die Preisproduktion. Die sachkundigen Vertreter*innen sind von der Hamburger Bürgerschaft gewählte Mitglieder und im selben Verhältnis zur parteipolitischen Verteilung im Senat besetzt. Aufgrund starker Lobbyinteressen sind die Namen nicht öffentlich einsehbar.

Sachkunde wird in der Kommission für Bodenordnung über den Bezug zum lokalpolitischen Raum und zum Praxisfeld der Immobilienwirtschaft generiert. Interessens- und Informationsasymmetrien bestehen, da die Mitglieder teilweise selbst in der Immobilienwirtschaft tätig sind und alle Parteien »zunehmend Bedenken haben, Personen zu wählen, die beruflich mit Grundstücksgeschäften befasst sind […] Es ist auch nicht zu bestreiten, dass das betreffende Mitglied durch seine Tätigkeit in der Kommission generelle, für seinen Beruf nützliche Informationen und Kontakte leichter erhält als ein Außenstehender« (Segelcken/Lindau 2017: 34). Vergleichbar mit dem GfG, zeigt sich mit der personellen Besetzung und der Definition von Sachkunde in der KfB die Festsetzung marktorientierter Prinzipien, die in regulierende politische Gremien eingeschrieben sind. Mit einer früheren Einbindung und einer sozialverantwortlichen Perspektive auf städtische Grundstückstransaktionen könnte die KfB einen verstärkt regulierenden Einfluss nehmen.

Die Hamburger Bodenpolitik stellt ein Maßnahmenpaket zur Reaktion auf die steigenden Bodenpreise zur Verfügung, das eine langfristige Bodenbevorratung sowie die Begrenzung von Bodenpreisen für den geförderten Wohnungsbau umfasst. Diese gedämpften Preise fließen jedoch nicht in die Definition der Bodenrichtwerte ein. Strategisch setzt die FHH vorrangig auf eine Kooperation mit der Privatwirtschaft, anstatt direkt in die Preisbildung einzugreifen. Die Kommission für Bodenordnung kontrolliert Grundstücksgeschäfte, ist jedoch nicht direkt in die Preisbildung involviert.

Fazit: Die Spannung bleibt

Im Zeitraum von 2011 bis 2021 sind die Bodenpreise in Hamburg teilweise über 350 Prozent gestiegen und ein Quadratmeter Wohnfläche kostet heute durchschnittlich rund 2.300 Euro – dies stellt die bezahlbare Wohnraumversorgung vor große Herausforderungen. Der vorliegende Beitrag zeichnet die Handlungsweisen der Freien und Hansestadt Hamburg im Spannungsfeld zwischen sozial gerechter Bodenpolitik und dem marktorientierten Umgang mit der begrenzten Ressource Boden nach.

Um wohnungspolitische Ziele im bezahlbaren Wohnbausegment erreichen zu können, müssen Flächen bereitgestellt werden. Mit dem Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen strebt die FHH eine langfristige Bodenbevorratung an, was übergeordnet als sozialorientiertes Steuerungsinstrument eingeordnet werden kann. Anstatt jedoch die Handlungsmacht wieder verstärkt in die öffentliche Hand zu geben, fokussieren sich weitere bodenpolitische Instrumente der FHH (u.a. städtebauliche Verträge, Erbbaurechte) vorrangig auf einen Ausbau der Kooperation mit der Privatwirtschaft. Selbst die langfristige Bodenbevorratung wird im Rahmen eines *marktorientierten Narrativs* umgesetzt: Der LIG beschreibt sich selbst als »marktorientiertes Immobilienunternehmen« und ist ebenso wie die KfB, die städtische Grundstücksgeschäfte kontrolliert, an die Finanzbehörde angegliedert, wodurch wirtschaftliche Interessen im Fokus stehen. Zudem spiegelt das immobilienwirtschaftliche Verständnis von Sachkunde in der Kommission für Bodenordnung sowie im GfG den Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure und die Veränderung von Mechanismen der Regulierung wider (Grubbauer 2017; siehe auch Grubbauer in diesem Band). Analog zur Analyse der Hamburger Neubaustrategie lässt sich auch die Bodenpolitik »ideologisch als marktaffirmativ« beschreiben (siehe Vogelpohl/Haferburg/Pohl in diesem Band).

Bodenpolitische Instrumente, wie auch der Bodenpreisdeckel von 600 Euro/Quadratmeter für den geförderten Wohnungsbau, haben nur einen begrenzten regulatorischen Einfluss auf die Bodenpreisbildung: Preisgedämpfte Grundstückstransaktionen gehen nicht in die Bodenrichtwertermittlung ein, wodurch eine sozial gerechte Boden- und Wohnungspolitik maßgeblich ausgebremst wird. Bodenrichtwerte haben eine hohe Relevanz für die Preisbildung auf dem Grundstücksmarkt und werden vom Gutachterausschuss für Grundstückswerte Hamburg ermittelt. Dieser agiert mit konsequent marktorientierten Methoden und Datensätzen. Während preisdämpfende Effekte aus der Datenbasis ausgeschlossen werden, fließen spekulative Kaufpreise von bis zu 26.600 Euro/Quadratmeter Wohnfläche im Jahr 2022 in die Berechnung der Bodenrichtwerte ein. Das Narrativ der *Preisverfälschung durch Preisdämpfung* muss auf Bundesebene in der Immobilienverordnung und im Baugesetzbuch zugunsten des Gemeinwohls geprüft und geändert werden, denn, so die ehemalige Münchener Stadtbaurätin Christiane Thalgott: »Wir werden aus der Spirale nicht rauskommen, wenn es wie heute in unserer Wertermittlungsverordnung nur nach dem Marktwert geht.« (Hertweck 2020: 201) Es müssen mindestens zulässige Ausnahmen definiert werden, in denen für die Schaffung dauerhaft mietpreisgebundenen Wohnraums vom Verkehrswert abgewichen werden darf (Brahm/Darr 2017: 25).

Der Runde Tisch für Liegenschaftspolitik in Berlin leitet aus dieser Argumentation die Forderung nach Residualwertverfahren ab:

> »Bodenwertermittlung und Förderprogramme müssen gekoppelt werden. Der Bodenwert bei mietpreisgebundenem Wohnungsbau soll sich am Ertrag aus der Nutzung orientieren und von Faktoren wie der ›Lage‹ unbeeinflusst bleiben. Es soll die Möglichkeit eines generellen, prozentualen Abschlags auf Bodenrichtwerte bei Schaffung von mietpreisgebundenem Wohnraum geprüft werden.« (Brahm/Darr 2017: 35)

Die Durchsetzung des Residualwertverfahrens als gängiges Wertermittlungsverfahren für Verkehrswerte, kann einen erheblichen Einfluss auf die Reduktion der Bodenpreise haben und ermöglicht das *Zurückstellen von Renditeerwartungen* zugunsten der Herstellung bezahlbaren Wohnraums. Als grundlegende gesetzliche Anpassung wird im fachpolitischen Diskurs für eine Bodenwertsteuer nach dem amerikanischen Reformer Henry George plädiert. Diese wird auf den Grundstückswert erhoben und kann alle anderen Formen der Steuern ersetzen (*single tax*) (Löhr 2020: 54; Akpınar/Seidl 2018: 43). Die Bodenfrage, die der bezahlbaren Wohnraumversorgung vorgelagert ist, wird als zentrale soziale Frage weiterhin nach wissenschaftlichen, politischen und ökonomischen Antworten verlangen.

Literatur

Akpınar, Ilkin/Seidl, Lorenz (2018): Glossar Bodenpolitik. Arch+ Nr. 231/04, 42–45.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Drucksache 21/18514 – Sozial gerechte Bodenpolitik für Hamburg. Hamburg.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2022): Drucksache 22/8103 – Bericht der Kommission für Bodenordnung 2022. Hamburg.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Kommission Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. Berlin.

Brahm, Daniela/Darr, Christian (2017): Runder Tisch Liegenschaftspolitik. Erbbaurechte in Berlin. Dokumentation der ExpertenWERKSTATT. https://www.exrotaprint.de/wp-content/uploads/2018/01/Erbbaurechtswerkstatt_Dokumentation.pdf (letzter Zugriff am 9.4.2023).

Deutscher Städtetag (2017): Neuausrichtung der Wohnungs- und Baulandpolitik. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Berlin: Difu/vhw.

Dogma: Aureli, Pier Vittorio/Ma, Leonard/Michelotto, Mariapaola/Tattara, Martino/Toivonen, Tuomas (2019): Promised Land. Housing from Commodification to Cooperation. E-Flux Architecture. https://www.e-flux.com/architecture/collectivity/304772/promised-land-housing-from-commodification-to-cooperation/ (letzter Zugriff am 9.4.2023).

Dransfeld, Egbert/Brandlhuber, Arno (2018): Für eine neue Bodenordnung. Egbert Dransfeld im Gespräch mit Arno Brandlhuber. Arch+ Nr. 123, 60–63.

Engel & Völkers (2023): Was besagt eigentlich der Kaufpreisfaktor? https://www.engelvoelkers.com/de-de/hannovercommercial/blog/was-besagt-der-kaufpreisfaktor/ (letzter Zugriff am 9.4.2023).

GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2011): 50 Jahre Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg. https://www.hamburg.de/contentblob/7918790/4518d7ee3a08478375a090207348fd27/data/d-50-jahre-gutachterausschuss.pdf (letzter Zugriff am 9.4.2023).

GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2012): Immobilienmarktbericht Hamburg.

GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2021): Mitglieder des Gutachterausschusses für Grundstückwerte in Hamburg vom 21.8.2021 bis zum 20.8.2026. https://www.hamburg.de/contentblob/7954456/86b832ab21e469765eb5ea383724f860/data/d-mitglieder-des-gutachterausschusses.pdf (letzter Zugriff am 9.4.2023).

GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2022): Immobilienmarktbericht Hamburg.

GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2023a): Immobilienmarktbericht Hamburg.

GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte (2023b): Der Immobilienmarkt in Hamburg 2010–2020.

Grubbauer, Monika (2017): Perspektiven einer Politisierung von Planungsprozessen jenseits lokaler Mobilisierungen. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 5 (1/2), 137–146.

Hertweck, Florian (2020): Elisabeth Merk (Stadtbaurätin von München) und ihre Amstvorgängerin Christiane Thalgott zum dortigen Modell der sozialgerechten Bodennutzung. In: Florian Hertweck (Hg.), Architektur auf gemeinsamen Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage. Zürich: Lars Müller Publisher, 194–207.

Hubeli, Ernst (2020): Die Neue Krise der Städte. Zur Wohnungsfrage im 21. Jahrhundert. Zürich: Rotpunktverlag.

LIG – Landesbetrieb für Immobilienmanagement und Grundvermögen (2018): Geschäftsbericht. Hamburg bewegt uns. https://www.hamburg.de/contentblob/10411270/5a7e743de2f615177a215b9eb17d7a89/data/jahresbericht-2018.pdf (letzter Zugriff am 9.5.2023).

Löhr, Dirk (2020): Henry George: Der Boden und die Besteuerung. In: Florian Hertweck (Hg.), Architektur auf gemeinsamem Boden. Positionen und Modelle zur Bodenfrage. Zürich: Lars Müller Publisher, 52–63.

Lorenz, David/Michl, Peter/Arnswald, Ulrich (2015): Immobilienwertermittlung und Marktgestaltung – eine ethische Herausforderung? In: Matthies Maring (Hg.), Vom Praktisch-Werden der Ethik in interdisziplinärer Sicht: Ansätze und Beispiele der Institutionalisierung, Konkretisierung und Implementierung der Ethik. Karlsruhe: KIT Scientific Publishing, 237–254.

Meins, Erika/Lützkendorf, Thomas/Lorenz, David/Leopoldsberger, Gerrit/Frank, Sarah Ok Kyu/Burkhard, Hans-Peter/Stoy, Christian/Bienert, Sven (2011): Nachhaltigkeit

und Wertermittlung von Immobilien, Leitfaden für Deutschland, Österreich und die Schweiz (NUWEL). Published Research Report.

Rettich, Stefan (2020): Der Boden – eine soziale Konstruktion. In: Stefan Rettich/Sabine Tastel (Hg.), Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl. Berlin: Jovis, 11–19.

Sachse, Jonathan/Resch, Niklas/Grotholt, Linda/von Daniels, Justus (2021): Neues Gesetz: Immobilienkonzerne sollen künftig beim Kauf Steuern zahlen. https://correctiv.org/aktuelles/wem-gehoert-die-stadt/2021/04/14/neues-gesetz-immobilienkonzerne-sollen-kuenftig-beim-kauf-steuern-zahlen/ (letzter Zugriff am 9.4.2023).

Segelcken, Dieter/Lindau, Michael (2017): Die Kommission für Bodenordnung. https://www.hamburg.de/contentblob/10486504/772045040991d5c65056b14551baf932/data/broschuere-die-kommission-fuer-bodenordnung.pdf (letzter Zugriff am 9.4.2023).

SPD/Bündnis 90/Die Grünen (2020): Koalitionsvertrag. Zuversichtlich, solidarisch, nachhaltig – Hamburgs Zukunft kraftvoll gestalten. https://www.spd-hamburg.de/fileadmin-hamburg/user_upload/Koalitionsvertrag2020.pdf (letzter Zugriff am 9.4.2023).

Statista (2022): Bruttoinlandsprodukt von Hamburg von 1970 bis 2021 https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5014/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-von-hamburg-seit-1970/ (letzter Zugriff am 9.4.2023).

Statistikamt Nord (2019): Bevölkerungsentwicklung 2019–2040 in Hamburg, https://www.statistik-nord.de/zahlen-fakten/bevoelkerung/dokumentenansicht/bevoelkerungsentwicklung-2019-bis-2040-in-hamburg-61548 (letzter Zugriff am 9.4.2023).

Thomas, Matthias (2017): Immobilienbewertung. In: Nico Rottke/Matthias Thomas (Hg.), Immobilienwirtschaftslehre – Management. Wiesbaden: Springer Gabler, 763–834.

Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Freiburg: Herder.

Wölfle, Marco (2019): Dritte Marktanalyse des Hamburger Wohnungsmarktes. Im Auftrag der Verbände der Hamburger Wohnungswirtschaft. CRES Discussion Paper Nr. 26. Freiburg: Center for Real Estate Studies.

14. Sozialer Wohnungsbau und der »Drittelmix« in Hamburg 2011 bis 2021

Mara Bahls

Einleitung: Zahlenziele und politische Ziele der Wohnungspolitik

In Hamburg leben aktuell ca. 1,04 Millionen Haushalte, gut 356.000 davon in unzureichenden, also zu kleinen oder teuren Wohnungen (Statistikamt Nord 2021; Zandt 2021). Wie in anderen Groß- und Universitätsstädten gewinnt die Wohnungsfrage auch in Hamburg immer weiter an Bedeutung. Seit 2015 gilt das gesamte Stadtgebiet nach § 556d BGB als angespannter Wohnungsmarkt. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) versucht unter anderem mit dem im Jahr 2011 geschlossenen »Bündnis für das Wohnen« durch unterschiedliche politische und wirtschaftliche Maßnahmen der Wohnraumknappheit entgegenzuwirken. Das Bündnis ist ein Zusammenschluss der FHH mit den Verbänden der Wohnungswirtschaft (Grundeigentümerverband Hamburg, VNW, BFW-Nord, IVD-Nord) und dem kommunalen Wohnungsunternehmen SAGA und bestand nach 2011 auch in den beiden folgenden Regierungslegislaturen 2016 und 2021 fort (siehe Metzger in diesem Band). Zentrale Vereinbarungen des Bündnisses sind eine Intensivierung des Wohnungsneubaus und der sogenannte Drittelmix als Instrument zur Steigerung des sozialen Wohnungsbaus. Mit dem Drittelmix sollen bei Neubauprojekten im Geschosswohnungsbau je ein Drittel geförderter und frei finanzierter Wohnraum sowie Eigentum entstehen. In Zahlen verdeutlicht verfolgt das Bündnis aktuell folgende Ziele:

- 10.000 Baugenehmigungen jährlich (bis 2016 waren es 6.000)
- davon 35 Prozent (zuvor 30 Prozent) geförderter Wohnungsbau
- 4.000 Wohneinheiten jährlich im geförderten Wohnungsbau inkl. sogenannter Hamburg-Wohnungen[1] (zuvor 3.000 WE)

---

1 Als Hamburg-Wohnungen werden Wohneinheiten bezeichnet, die eine Anfangsmiete von 8 Euro/m² nicht übersteigen. Das Konzept der Hamburg-Wohnungen wurde 2021 eingeführt und soll dazu beitragen, das Angebot an bezahlbaren Wohnungen auszuweiten. Die Wohnungen entstehen vorrangig im Rahmen von Konzeptausschreibungen auf städtischen Flächen. Das Bündnis für das Wohnen führt sie gemeinsam mit den angestrebten quantitativen Zahlen im geförderten

Neben diesen quantitativen Zielen verfolgt die Stadt mit dem Bündnis auch politische Ziele: Steigerung des Bauvolumens, Schaffung bezahlbaren Wohnraums, Stabilisierung der geförderten Wohnungsbestände und Absenkung des stadtweiten Mietpreisniveaus. In der wohnungspolitischen Strategie und Kommunikation der FHH ist der Drittelmix eines der wichtigsten Instrumente. Seit seiner Einführung steht dieses Instrument jedoch aufgrund des in ihm angelegten »Bevölkerungsmixes« und eines insgesamt stagnierenden Bestandes an Sozialwohnungen in der Kritik (BFHH 2019; Füllner 2019).[2]

Der vorliegende Beitrag basiert auf den Ergebnissen meiner Bachelorthesis »Sozialer Wohnungsbau in Hamburg: Die Umsetzung des Drittelmix 2011–2022«, in der ich den quantitativen und den politischen Zielen des Hamburger Bündnisses für das Wohnen nachgegangen bin (Bahls 2022). Durch die Auswertung der verfügbaren Bau- und Bestandstatistiken sowie der Hamburger Wohnungsbauberichte und einen systematischen Abgleich dieser mit den Zahlen des Bündnisses für das Wohnen, zeigten sich Unstimmigkeiten hinsichtlich der veröffentlichten Zahlen. Die detaillierte Betrachtung ergab zudem, dass der Begriff Sozialwohnung je nach Dokument bzw. Quelle unterschiedlich definiert wird. Im Glossar des Wohnungsbauberichts der FHH werden Sozialwohnungen als Wohnungen des 1. Förderweges geführt. Im Bericht selbst fallen darunter aber Wohnungen des 1. *und* 2. Förderweges (BSW 2021). Auch in anderen Drucksachen wird der Begriff sowohl für Wohnungen des 1. Förderweges benutzt, als auch für Wohnungen des 1. und 2. Förderweges (BFHH 2020, 2021a).

Diese Befunde verweisen auf eine generelle Problematik in der Diskussion über den Drittelmix: Die veröffentlichten Zahlen sind teilweise uneindeutig oder unvollständig, was auf politischer Ebene zu langwierigen Diskussionen geführt hat. Zugespitzt könnte man sagen, dass über Detailfragen hinsichtlich der quantitativen Ziele teilweise der Blick für die übergeordneten (politischen) Dimensionen des Drittelmixes verloren gegangen ist bzw. geht.[3] Aus meiner Analyse wird erkennbar, dass die FHH im Großen und Ganzen ihre Versprechungen auf der Zahlenebene einhält. Gleichzeitig zeigt der be-

---

Wohnungsbau unter den Zielen des Drittelmixes, obwohl diese Wohnungen nicht durch Mittel der Wohnraumförderung subventioniert werden und formal nicht zum geförderten Wohnungsbau zählen. Bisher spielen Hamburg-Wohnungen quantitativ kaum eine Rolle im Neubaugeschehen. Aufgrund stetig steigender Baukosten ist dies auch nicht zu erwarten (Bahls 2022).

2 Derzeit wohnen ca. 76 Prozent der Hamburger*innen zu Miete und 24 Prozent im selbstgenutzten Eigentum. Der Drittelmix sieht hingegen beim Neubau ein Drittel Eigentumsanteil vor und wird damit der aktuellen Verteilung nicht gerecht. Auch das im Mix vorgesehene Drittel freifinanzierter Wohnungen passt nicht zu den gut 50 Prozent der Menschen, die in Hamburg Anrecht auf eine geförderte Wohnung haben und sich keine Wohnung auf dem freien Markt leisten können.

3 Hintergründe der öffentlichen Debatte sind vor allem ein unterschiedliches Verständnis des Begriffs Sozialwohnung und der Art der damit verbundenen Förderungen. Diskutiert werden diese Differenzen jedoch auf der Zahlenebene. Je nach Definition hat die FHH ihre Zielzahlen deutlich verfehlt oder erreicht. Darüber hinaus gibt es seit einiger Zeit, vornehmlich vonseiten der Fraktion der Linken, generelle Kritik an der Begrifflichkeit Drittelmix (BFHH 2019: 68). Neben den bereits beschriebenen Unstimmigkeiten entsprechen die definierten Zahlenziele der FHH darüber hinaus teilweise keinem Drittel, sondern eher einem Anteil von 30 Prozent. Die Bezeichnung wird deshalb von der Linksfraktion als nicht korrekt und eher irreführend betrachtet. Für eine ausführliche Beschreibung der Debatte siehe Bahls 2022.

ständige Rückgang der öffentlich geförderten Wohnungen in Hamburg jedoch, dass das Instrument die politischen Ziele nicht erfüllt bzw. gar nicht erfüllen kann.

Sozialer Wohnungsbau – Deutschland und Hamburg

Um die Probleme beim Hamburger Drittelmix einzuordnen, ist ein (Rück-)Blick auf die Entstehung und Entwicklung des Sozialen Wohnungsbaus in Deutschland und speziell in Hamburg hilfreich. Im Kern beschreibt der Begriff des Sozialen Wohnungsbaus den staatlich subventionierten Bau von Wohnungen für Menschen, die ihre Bedarfe nicht auf dem freien Wohnungsmarkt decken können (Wissenschaftliche Dienste 2019). Im Gegenzug zu ausgezahlten Subventionen und Darlehen gilt für die Wohnungen über eine bestimmte Dauer von Jahren eine Mietpreis- und Belegungsbindung.

Etabliert wurde der Soziale Wohnungsbau als differenziertes Instrument der Wohnungspolitik in den ersten Nachkriegsjahren. Angesichts des erdrückenden Wohnraummangels wurde es als selbstverständlich angesehen, dass der Staat in das Marktgeschehen eingreift, um den Wiederaufbau zu gewährleisten (Einem 2016). Die staatlichen Interventionen waren jedoch als temporäre Eingriffe angelegt und sollten insbesondere der Re-Etablierung eines funktionierenden Wohnungsmarktes dienen. Dies zeigt sich bereits in der Reform des 1950 erlassenen I. Wohnungsbaugesetzes (WoBauG). Im II. WoBauG, das 1956 in Kraft trat, wurden erstmalig Förderwege und Einkommensgrenzen definiert und die Zielgruppe des Sozialen Wohnungsbaus damit eingegrenzt. Trotz der Begrenzungen waren noch immer große Teile der Bevölkerung anspruchsberechtigt. Gleichzeitig fand eine stärkere Fokussierung auf Eigentumsbildung statt. Der soziale Wohnungsbau wurde im (west)deutschen Kontext von Beginn an nicht als staatliche Daueraufgabe betrachtet, sondern als eine Art sozialer Zwischennutzung, da die Wohnungen nach Auslaufen der Mietpreis- und Belegungsbindungen auf den freien Markt übergehen sollten (Schönig 2019).

Im Jahr 2002 wurde das II. WoBauG durch das bis heute geltende Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) ersetzt. Das neue Gesetz brachte entscheidende Veränderungen mit sich. So verzichtet das WoFG im Vergleich zum II. WoBauG auf die Unterscheidung von Förderwegen und lässt den Ländern hier Entscheidungsspielräume. Neben dieser Kompetenzumverteilung wurden auch die Ziele und Zielgruppen neu definiert. Während nach dem II. WoBauG noch »breite Bevölkerungsschichten« versorgt werden sollten, beschränkt sich das WoFG auf Gruppen, »die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können« und aufgrund dessen auf Unterstützung angewiesen sind (§ 1 Abs. 2, WoFG, 2002; § 1 Abs. 1, II. WoBauG, 1956). Die Änderungen durch das WoFG hatten zur Folge, dass insgesamt weniger sozialer Wohnungsneubau betrieben und sich mehr auf die qualitative Sicherung der Bestände konzentriert wurde. Im Rückblick markierte das WoFG einen entscheidenden Schritt im Rückzug des Bundes aus dem Sozialen Wohnungsbau.

Mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 wurde die Verantwortung für den Sozialen Wohnungsbau vom Bund auf die Länder übertragen, wobei der Bund bis heute weiterhin Finanzmittel zur Verfügung stellt (BMWSB 2023). Im Hamburger Kontext gilt das Hamburgische Wohnungsförderungsgesetz (HmbWoFG). In der Hamburger

Wohnraumförderung wird zwischen dem 1. und dem 2. Förderweg unterschieden. Der 1. Förderweg bildet die klassischen Sozialwohnungen ab, für die Zugangsberechtigung zu diesen Wohnungen gelten engere Einkommensgrenzen als für die Wohnungen des 2. Förderweges. Diese sind in § 8 des HmbWoFG festgelegt. Hier heißt es, dass das Jahreseinkommen von Menschen, die in Wohnungen des ersten Förderwegs einziehen, maximal 45 Prozent über der, im Falle eines Einpersonenhaushalts, (bundes-)gesetzlich festgelegten Grenze von 12.000 Euro liegen darf. Dies ergibt ein maximales Jahreseinkommen von 17.400 Euro.[4] Trifft diese Voraussetzung zu, so kann ein sogenannter §-5-Schein, ein Wohnberechtigungsschein (WBE), beantragt werden. Darüber hinaus definiert die FHH vordringlich Wohnungssuchende, Menschen mit Behinderung, Familien sowie Menschen ab 60 Jahren als Zielgruppe des 1. Förderweges.

Die anfängliche Netto-Kaltmiete für neugebaute Sozialwohnungen im 1. Förderweg beläuft sich 2023 monatlich auf 7,00 Euro/m² und kann im zweijährlichen Turnus um 0,20 Euro/m² erhöht werden. Die Anfangsmieten sind an die jeweils aktuell geltenden Förderrichtlinien gekoppelt und erhöhen sich bei Änderungen der Richtlinien entsprechend. Für die Wohnungen gilt im Gegenzug zu den ausgezahlten Fördermitteln eine Mietpreis- und Belegungsbindung von aktuell 30 Jahren. Gegenwärtig haben 39 Prozent aller Hamburger Haushalte Anspruch auf diese Wohnungen (BSW 2016; IFB 2022a).[5]

Tab. 1: Laufzeiten der Mietpreis- und Belegungsbindungen (BFHH 2021b).

Jahr	**1. Förderweg**	**2. Förderweg**
2011	15	-
2012	15	15
2013	15	15
2014	15	15
2015	15, optional 20 oder 30	15
2016	15, optional 20 oder 30	15
2017	15, optional 20 oder 30	15
2018	15, optional 20 oder 30	15
2019	20, optional 30	20
2020	20, optional 30	20
2021	30	30

4 Diese Vorgaben werden derzeit von der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen mit dem Ziel überarbeitet, die Einkommensgrenzen zu erhöhen und damit auch Menschen mit einem mittleren Einkommen den Bezug von Sozialwohnungen zu ermöglichen (BSW 2023).

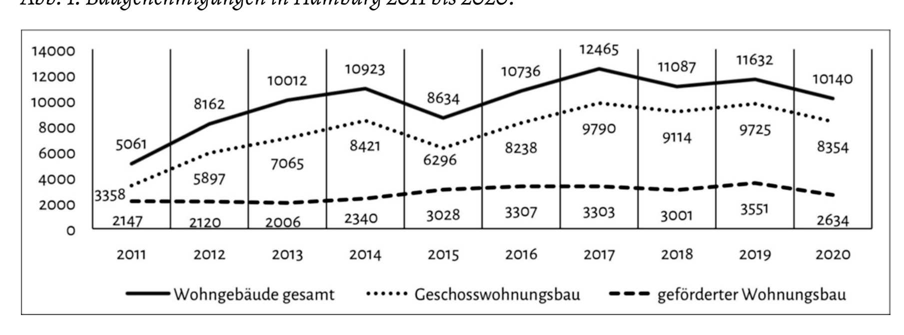
5 Diese Zahlen beziehen sich auf die zum Zeitpunkt der Bearbeitung meiner Bachelorthesis noch gültigen Einkommensgrenzen (Stand 2022). Mit den angestrebten Überarbeitungen wird sich die Verteilung voraussichtlich verändern.

Im 2. Förderweg dürfen die gesetzlich festgelegten Einkommensgrenzen um bis zu 65 Prozent überschritten werden, was für einen Einpersonenhaushalt ein Jahreseinkommen von maximal 19.800 Euro ergibt. Als Zielgruppe werden hier mittlere Einkommensschichten definiert. Die anfängliche Netto-Kaltmiete jener Wohnungen liegt bei 9,10 Euro/m² und kann im zweijährlichen Turnus um 0,20 Euro/m² erhöht werden. Auch für diese Wohnungen gilt eine Mietpreis- und Belegungsbindung von maximal 30 Jahren. Nach diesen Festsetzungen sind aktuell 49 Prozent der Hamburger Haushalte anspruchsberechtigt (BSW 2016; IFB 2022b).[6] Die Laufzeiten der Mietpreis- und Belegungsbindungen wurden im Laufe der letzten elf Jahre mehrfach angehoben, von ehemals 15 auf aktuell 30 Jahre (Tab. 1).

Der Drittelmix in Hamburg und seine Umsetzung

Der Drittelmix ist Teil der vom Bündnis für das Wohnen geschaffenen wohnungspolitischen Instrumente, wurde 2011 eingeführt und sieht vor, dass im Geschosswohnungsneubau je ein Drittel frei finanzierte und geförderte Wohnungen sowie Eigentumswohnungen entstehen. Die Einhaltung der Ziele obliegt den Bezirken. Diese haben mit der FHH im sogenannten »Vertrag für Hamburg« Zielmarken verabredet, die aus jenen des Bündnisses für das Wohnen resultieren. In der Jahresbilanz eines jeden Bezirks sollen 30 Prozent geförderter Wohnungsbau genehmigt und in der Konsequenz auch gebaut werden. Dies bedeutet, dass die Anteile in einzelnen Projekten schwanken können (Bürgerschaft FHH 2015). Die Bewertungsgrundlage sind somit die Genehmigungszahlen, nicht die Baufertigstellung. Der Drittelmix entsteht von daher aus der Relation von genehmigten Geschosswohnungen und bewilligten geförderten Wohnungen.

Abb. 1: Baugenehmigungen in Hamburg 2011 bis 2020.



Quelle: Bahls 2022, basierend auf Daten zu Hochbautätigkeit und Wohnungsbestand in Hamburg, 2013–2021, Statistikamt Nord, sowie BFHH 2021b.

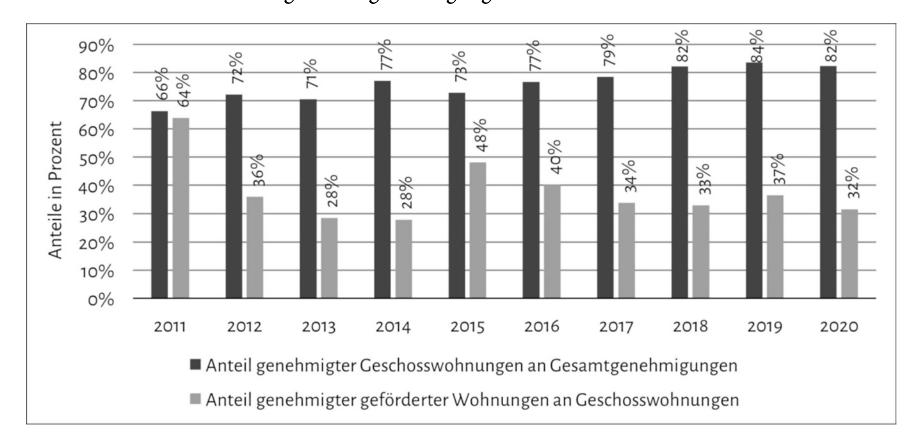
6 Stand 2022.

Zentrales Ziel des Drittelmix ist es, ein Drittel geförderte Mietwohnungen jährlich zu genehmigen. Die Entwicklung der Genehmigungszahlen ist in Abbildung 1 dargestellt. In der ersten Fassung des Bündnisses für das Wohnen von 2011 wurden als feste Werte 6.000 Genehmigungen insgesamt und davon 2.000 geförderte Wohneinheiten als jährliches Ziel festgeschrieben (FHH 2011). Dies entspricht exakt einem Anteil von 33,3 Prozent und bildet somit ein Drittel ab. In der Weiterführung 2016 wurden 30 Prozent geförderter Wohnungsbau beziehungsweise 3.000 Genehmigungen jährlich und insgesamt 10.000 Genehmigungen vereinbart. 2021 wurde das Ziel auf in Summe 4.000 Sozialwohnungen und sogenannte Hamburg-Wohnungen bei insgesamt 10.000 Genehmigungen angehoben (FHH 2016, 2021). Dies entspräche einem Anteil von 40 Prozent, allerdings zählen die Hamburg-Wohnungen nicht im engeren Sinne zum geförderten Wohnungsbau, da sie nicht aus Mitteln der Wohnraumförderung finanziert werden (siehe Fußnote 1).

Wie Abbildung 1 zeigt, konnten die 10.000 Genehmigungen seit 2013, mit Ausnahme von 2015, erreicht werden. Anders sieht es für den geförderten Wohnungsbau aus. Ausgehend von 2.147 Genehmigungen im Jahr 2011 steigt die Zahl leicht auf 2.634 Genehmigungen im Jahr 2020, zwischenzeitlich sogar auf über 3.000 Genehmigungen (in den Jahren 2016 bis 2019). Der Grund dafür ist, dass im Zuge der verstärkten Fluchtbewegungen nach Deutschland ab 2015 vermehrt Wohnungen für Geflüchtete genehmigt wurden.[7] Die Ziele des Bündnisses für das Wohnen wurden somit zwar eingehalten, dennoch zeigt die Grafik eher eine Festigung des Status quo als eine tatsächlich signifikante Steigerung des geförderten Neubaus. Setzt man den prozentualen Anteil von 33 Prozent (ein Drittel) als Bewertungskriterium an (Abb. 2), fällt auf, dass die Schwankungen in den Anteilen des geförderten Wohnungsbaus vor allem mit steigenden und sinkenden Gesamtgenehmigungszahlen zusammenhängen. So lässt sich der sehr hohe Anteil für das Jahr 2011 damit erklären, dass die Gesamtbaugenehmigungen im Verhältnis sehr viel niedriger als in den Folgejahren ausfielen und die geförderten Wohnungen dadurch prozentual einen größeren Anteil ausmachten.

7 Sogenannte UPW-Wohnungen (Unterkunft mit der Perspektive Wohnen) entstehen nach den Förderbedingungen des 1. Förderweges und haben als festgelegte Zielgruppe Geflüchtete. Sie werden damit in die Genehmigungszahl geförderter Wohnungen eingerechnet, sind jedoch explizit für eine bestimmte Zielgruppe vorgesehen und haben eine Belegungsbindung von nur 15 Jahren. Damit tragen sie genau genommen nicht zur Ausweitung des Gesamtbestandes geförderter Wohnungen bei und verzerren das Bild der Genehmigungen, insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 (für weitere Angaben zu den UPW-Wohnungen siehe Bahls 2022).

Abb. 2: Prozentuale Verteilung der Baugenehmigungen 2011 bis 2020.



Quelle: Bahls 2022, basierend auf Daten zu Hochbautätigkeit und Wohnungsbestand in Hamburg, 2013–2021, Statistikamt Nord, sowie BFHH 2021b.

Infolge der gestiegenen Genehmigungszahlen sind auch die Zahlen der fertiggestellten Wohneinheiten in Hamburg seit 2011 angestiegen (Abb. 3). Die Anzahl der Fertigstellungen hat sich im Zeitraum von 2011 bis 2020 von 3.729 Wohneinheiten 2011 auf 11.269 Wohneinheiten im Jahr 2020 mehr als verdreifacht. Parallel dazu weist auch der geförderte Wohnungsbau nahezu eine Verdreifachung der Fertigstellungszahlen auf. Auch hier zeigt sich, was aus den Genehmigungen bereits ersichtlich ist: Trotz der Steigerung der Fertigstellungszahlen im geförderten Wohnungsbau gleichen diese eher einer Festigung des Status quo (ab 2014) als einer signifikanten Erhöhung der Zahlen. Deutlich wird aber auch, dass genehmigte Wohneinheiten erst mit einer gewissen Verzögerung zu einer Erhöhung des Neubauvolumens führen. Dies hängt unter anderem mit den teilweise langwierigen Bauprozessen zusammen. Der sogenannte Bauüberhang beschreibt genehmigte Projekte, mit deren Bau noch nicht begonnen wurde, beziehungsweise die Anzahl bisher nicht umgesetzter Genehmigungen. In der Zeit von 2011 bis 2020 sind insgesamt 98.852 Wohneinheiten nach dem Statistikamt Nord und 106.000 Wohneinheiten nach Datenlage der FHH genehmigt worden.[8] Gebaut wurden davon bisher jedoch nur 76.814. Das ergibt einen Bauüberhang von 22.000 bis 29.000 Wohneinheiten. Im geförderten Wohnungsbau verhält es sich ähnlich, von 27.437 genehmigten Wohneinheiten wurden bisher 21.752 umgesetzt, 5.685 stehen noch aus. Es lässt sich ebenfalls beobachten, dass der Bauüberhang seit 2011 nahezu konstant ansteigt (BSW 2021: 9; Dey 2021).

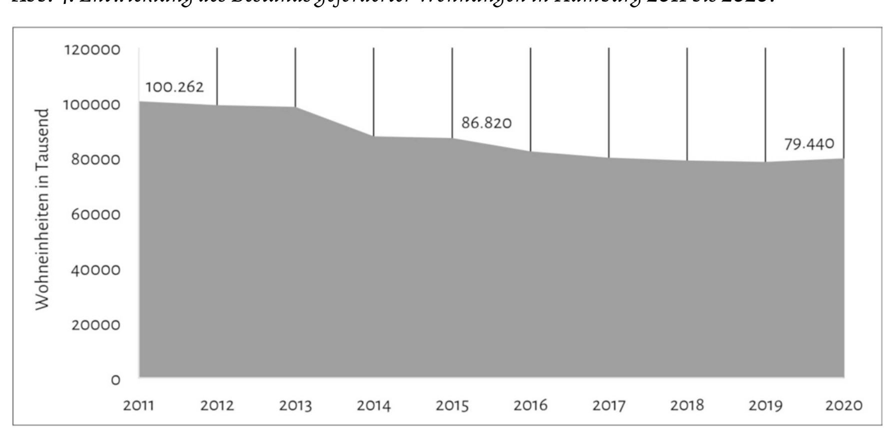
8 Unterschiedliche Angaben des Statistikamtes Nord und der FHH im Bereich Wohnungsbau lassen sich auch für den Bestand geförderter Wohnungen und erteilte Baugenehmigungen feststellen. Zurückzuführen ist dies auf teils unterschiedliche Erhebungskriterien. Das Statistikamt Nord erhebt beispielsweise den Wohnungsbestand zum 1. Januar eines Jahres, die BSW zum 31. Dezember. Hieraus ergeben sich unterschiedliche Bestände, da Förderungen für Wohnungen häufig zum Ende des Jahres auslaufen. Die Vergleichbarkeit untereinander ist dadurch nicht mehr gegeben, für sich genommen sind die Daten dennoch kohärent (Bahls 2022).

Abb. 3: Fertiggestellte Wohneinheiten in Hamburg 2011 bis 2020.

Quelle: Bahls 2022, basierend auf BFHH 2021a und BFHH 2021b.

Ein eng mit den Vorgaben des Drittelmixes verknüpftes Ziel ist die Stabilisierung der geförderten Wohnungsbestände insgesamt. Abbildung 4 zeigt, dass diese jedoch seit 2011 konstant rückläufig sind. Dies ist maßgeblich auf die jährlichen Bindungsausfälle zurückzuführen. Seit 2021 liegt die Mietpreis- und Belegungsbindung im geförderten Neubau bei 30 Jahren, bis dahin besaßen die Wohnungen häufig nur Bindungen zwischen zehn und 20 Jahren. So werden beispielsweise Wohnungen, die im Jahr 2013 mit einer Bindungslaufzeit von 15 Jahren fertiggestellt wurden, bereits in fünf oder sechs Jahren wieder aus der Bindung herausfallen. Insbesondere in den ersten Jahren des Drittelmix entstanden viele Wohnungen mit kurzer Förderdauer.

Abb. 4: Entwicklung des Bestands geförderter Wohnungen in Hamburg 2011 bis 2020.



Quelle: Bahls 2022, basierend auf BFHH 2021a.

Analyse, Kritik und Ausblick

Der Drittelmix zielt darauf ab, ein Drittel des Neubauvolumens im Geschosswohnungsbau als geförderte Wohneinheiten zu errichten. Konkret definiert wird ein prozentualer Zielwert von 35 Prozent beziehungsweise eine Anzahl von 4.000 Wohneinheiten (seit 2021). Wie aus den Ergebnissen der Auswertung hervorgeht, wurde der Drittelmix in der Bilanz über den gesamten Betrachtungszeitraum (2011–2020) erreicht. Jährlich betrachtet lassen sich jedoch Schwankungen feststellen. Insbesondere die Entwicklungen der ersten Jahre nach Beschluss des Bündnisses für das Wohnen können nicht als direkte Folge der Vereinbarungen gewertet werden, da die Umsetzung der avisierten Ziele eine gewisse Anlaufzeit benötigt. Dies zeigt sich vor allem daran, dass die Zahlen der Bewilligungen nach 2011 zunächst zurückgingen, bevor sie in den letzten Jahren wieder gestiegen sind. Anhand der Einzelbetrachtung der jährlichen Zahlen für Bewilligungen geförderter Wohneinheiten lässt sich ebenfalls erkennen, dass das Drittel teilweise nicht eingehalten wurde. Nichtsdestotrotz geht aus den Zahlen hervor, dass die FHH die gesetzten Ziele aus dem Bündnis für das Wohnen insgesamt betrachtet weitestgehend einhalten konnte. Dennoch zeigt die Entwicklung der Bestände im geförderten Wohnungsbau, dass der Drittelmix bisher nicht substanziell zu einer Stabilisierung oder gar Erhöhung der Bestände beitragen konnte.

Nach neuesten Berichten hat die FHH außerdem die Genehmigungsziele für 2022 weit verfehlt, so wurden lediglich 1.884 geförderte Wohnungen genehmigt (Hamburg Journal 2023). Bereits für 2021 konnten die gesetzten Ziele nicht erreicht werden. So wurden zwar rund 10.000 Genehmigungen erteilt, fertiggestellt wurden jedoch nur gut 7.500 Wohneinheiten. Auch das Ziel von mindestens 4.000 bewilligten geförderten Wohneinheiten konnte mit 2.819 Bewilligungen nicht eingehalten werden. Fertiggestellt wurden 2021 sogar nur 1.895 Wohneinheiten mit Förderung (BSW 2022; HA 2022). Während bei der Präsentation der Zahlen für das Jahr 2021 zur Verwunderung vieler Expert*innen die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) noch von einem erfolgreichen Jahr sprach (BSW 2022; Hamburger Abendblatt 2022), wird nun ein anderer Weg eingeschlagen. Der Senat strebt deutlich mehr Investitionen in den geförderten Wohnungsbau an (NDR 2023). Darüber hinaus betont die neue Stadtentwicklungssenatorin Karen Pein, dass die FHH mit den erreichten Genehmigungen nicht zufrieden sein kann. Die Zahlen liegen erstmals unter 2.000 – ein neuer Tiefstand (Hamburg Journal 2023). Zu erklären sind diese Rückgänge unter anderem mit den aktuellen Lieferengpässen von Baumaterialien und den damit verbundenen Preissteigerungen, wodurch der Wohnungsneubau immer teurer und schwieriger zu realisieren ist. Auch die Corona-Pandemie hat durch teilweise Stillstände auf Baustellen zu Verzögerungen geführt (Dey 2022). Um diesem Trend entgegenzuwirken, hat der Senat nun unter anderem eine Erhöhung der Förderungen beschlossen (Hamburg Journal 2023).

Wie steht es also um den Drittelmix? Die gesetzten quantitativen Ziele im Neubau konnte die FHH (bis 2020) durchaus einhalten und zumindest die jährlich geplanten 10.000 Genehmigungen konnten auch über 2020 hinaus erreicht werden. Auf die Bestände geförderter Wohneinheiten hat dies jedoch wenig Auswirkungen. Vielmehr schmilzt der Bestand seit 2011 kontinuierlich ab. Hieraus ergeben sich zwei wesentliche Probleme: Zum einen erweist es sich als schwierig, die Wirksamkeit des Drittelmixes

anhand der Genehmigungszahlen zu bewerten. Wie durch die Analyse gezeigt wurde, bedeuten viele Genehmigungen nicht automatisch viel Neubau. Demnach sollte hinterfragt werden, wie zielführend es ist, die Genehmigungszahlen als Zielwerte festzulegen. Sinnvoller wäre es, die Fertigstellungszahlen als Maßgabe zu verwenden, da diese eine höhere Aussagekraft bezüglich der tatsächlichen Entwicklungen im Neubau haben. Dabei ist eine Anlaufzeit von mehreren Jahren zwischen Genehmigung und Fertigstellung zu berücksichtigen. Zum zweiten zeigt sich deutlich, dass die gesetzten Ziele (ob nun Genehmigungen oder Baufertigstellung) zu niedrig sind, um eine Umkehrung des Trends abnehmender Sozialwohnungsbestände zu erreichen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in Hamburg viele politische und öffentliche Debatten über Details des Drittelmixes geführt werden – sei es über die verwendeten Begrifflichkeiten oder darüber, ob der Mix schon mit 30 oder erst mit 33,3 Prozent eingehalten wird – und dabei häufig der (politische) Gesamtkontext aus den Augen verloren wird. Fakt ist, dass der Drittelmix in seiner aktuellen Ausgestaltung den mit ihm verbundenen politischen Zielen nicht gerecht wird. Dies zeigen sowohl die immer weiter sinkenden Bestände geförderter Wohneinheiten als auch die immer weiter steigenden Mieten.

Literatur

Bahls, Mara (2022): Sozialer Wohnungsbau in Hamburg: Umsetzung des Drittelmixes 2011–2022. Bachelorthesis. Hamburg: HafenCity Universität. https://repos.hcu-hamburg.de/handle/hcu/767 (letzter Zugriff am 29.5.2023).

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2015): Drucksache 20/14365 – Stellungnahme des Senats zu den Ersuchen der Bürgerschaft, Drucksache 20/5418, Drucksache 20/6175, Drucksache 20/11032. Hamburg.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Drucksache 21/16363 – Drittelmix-Fake des Senats. Hamburg.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2020): Drucksache 22/1595 – Der Hamburger Wohnungsmarkt: Bestand und aktuelle Entwicklung. Hamburg.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2021a): Drucksache 22/6523 – Hamburger Wohnungspolitik: Bestand und Entwicklung des 1. und 2. Förderweges und des sogenannten Drittelmix in den 104 Stadtteilen. Hamburg.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2021b): Drucksache 22/5066 – Bündnis für das Wohnen: Märchenerzählungen und Realität. Hamburg.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2023): Soziale Wohnraumförderung. https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung/soziale-wohnraumfoerderung-node.html (letzter Zugriff am 29.5.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2016): Mehr günstige Mietwohnungen. Wohnraumförderprogramm des Senats. https://www.hamburg.de/bsw/wohnungsbaufoerderung/ (letzter Zugriff am 29.5.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2021): Wohnungsbaubericht Hamburg 2020. Hamburg. https://www.hamburg.de/contentblob/15690876/bc4905e3e7

dfb504e444c268fa647fd1/data/d-wohnungsbaubericht-2020.pdf (letzter Zugriff am 29.5.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2022): Wohnungsbaubericht Hamburg 2021. Hamburg. https://www.hamburg.de/contentblob/16735902/8b045f0654508468f0b02353a82c60ec/data/d-wohnungsbaubericht-2021.pdf (letzter Zugriff am 29.5.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2023): Hamburg erweitert die Einkommensgrenzen für den Bezug geförderter Wohnungen. Pressemitteilung vom 21.3.2023. https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/16998752/2023-03-21-bsw-wohnberechtigungsschein/ (letzter Zugriff am 29.5.2023).

Dey, Andreas (2021): Rückschlag für den Senat: Wohnungsbau bricht massiv ein. Hamburger Abendblatt Online, 16.5.2021. https://www.abendblatt.de/hamburg/article235361161/wohnen-hamburg-wohnungsbau-bricht-massiv-ein-weniger-neubauten.html (letzter Zugriff am 29.5.2023).

Dey, Andreas (2022): Wohnungsbau in Hamburg – totales Desaster oder Erfolg? Hamburger Abendblatt Online, 21.5.2022. https://www.abendblatt.de/hamburg/article235411041/wohnung-hamburg-bau-desaster-oder-erfolg-wohnen-in-hamburg-sozialwohnungen-mieten-senat.html (letzter Zugriff am 29.5.2023).

Einem, Eberhard von (2016): Das verschlafene Jahrzehnt. In: Eberhard von Einem (Hg.), Stadtforschung aktuell. Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not. Wiesbaden: Springer VS, 17–40.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2011): Bündnis für das Wohnen in Hamburg. Vereinbarung für das Wohnen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den wohnungswirtschaftlichen Verbänden Hamburgs über Wohnungsneubau, Klimaschutz und Energieeffizienz, Erhalt der Backsteinfassaden und integrative Wohnungspolitik für die 20. Legislaturperiode. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2016): Bündnis für das Wohnen in Hamburg. Vereinbarung für das Bündnis für das Wohnen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den wohnungswirtschaftlichen Verbänden Hamburgs über Wohnungsneubau, Klimaschutz und Energieeffizienz, Erhalt der Backsteinfassaden, integrative Wohnungspolitik und Mietrecht in Hamburg für die 21. Legislaturperiode. Hamburg.

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2021): Bündnis für das Wohnen in Hamburg zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den Verbänden der Wohnungswirtschaft über Wohnungsneubau, Stadtentwicklung, Bodenpolitik und Infrastruktur, Baurecht, Klimaschutz, Wohnraum für vordringlich wohnungssuchende Haushalte, Baukultur und Erhalt der Backsteinfassaden in Hamburg für die 22. Legislaturperiode. Hamburg.

Füllner, Jonas (2019): Der Drittelmix ist eigentlich ein Fünftelmix. https://www.hinzundkunzt.de/der-drittelmix-ist-eigentlich-ein-fuenftelmix/ (letzter Zugriff am 29.5.2023).

HA – Hamburger Abendblatt (2022): Deutlich weniger neue Wohnungen in Hamburg fertiggestellt, 16.5.2022. https://www.abendblatt.de/hamburg/article235362107/Zahl-der-fertig-gestellten-Wohnungen-deutlich-gesunken.html (letzter Zugriff am 29.5.2023).

Hamburg Journal (2023): Deutlich weniger Sozialwohnungen in Hamburg bewilligt, 31.1.2023. https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Deutlich-weniger-Sozialwohnungen-in-Hamburg-bewilligt-,wohnungsbau516.html (letzter Zugriff am 29.5.2023).

IFB – Hamburgische Investitions- und Förderbank (2022a): Darlehen & Zuschuss. Mietwohnungsneubau 1. Förderweg. https://www.ifbhh.de/programme/immobilienwirtschaft/mietwohnungen-bauen/mietwohnungen-bauen/mietwohnungsneubau-1-foerderweg (letzter Zugriff am 29.5.2023).

IFB – Hamburgische Investitions- und Förderbank (2022b): Darlehen & Zuschuss. Mietwohnungsneubau 2. Förderweg. https://www.ifbhh.de/programme/immobilienwirtschaft/mietwohnungen-bauen/mietwohnungen-bauen/mietwohnungsneubau-2-foerderweg (letzter Zugriff am 29.5.2023).

NDR (2023): Pein erwartet Erholung bei Bau von Sozialwohnungen in Hamburg, 12.4.2023. https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Pein-erwartet-Erholung-beim-Bau-von-Sozialwohnungen-in-Hamburg,wohnungsbau534.html (letzter Zugriff am 29.5.2023).

Schönig, Barbara (2019): Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Vom Wohnungsbau für alle zum Ausnahmesegment. Bürger & Staat 2–3, 166–174.

Statistikamt Nord (2021): Anzahl der Haushalte in Hamburg am 31.12.2021. https://region.statistik-nord.de/detail_timeline/11/1106/1/2/ (letzter Zugriff am 29.5.2023).

Wissenschaftliche Dienste (2019): Kurzinformation. Rechtsgrundlage für den Sozialen Wohnungsbau. Berlin: Deutscher Bundestag. https://www.bundestag.de/resource/blob/629584/3d741e80c7c0ca04a92532d4df71f6a3/WD-7-032-19-pdf-data.pdf (letzter Zugriff am 29.5.2023).

Zandt, Florian (2021): So mangelhaft ist die Wohnsituation in deutschen Großstädten [Digitales Bild]. https://de.statista.com/infografik/25529/anzahl-der-haushalte-in-zu-kleinen-oder-zu-teuren-wohnungen/ (letzter Zugriff am 29.5.2023).

15. Anwendung des Vorkaufsrechts in Hamburg

Beispiele aus Hamburg-Altona

Paulina Domke

Einleitung

In Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt wie Hamburg hat sich der steigende Bedarf an bezahlbarem Wohnraum zu einer Wohnungskrise mit großer politischer Bedeutung zugespitzt (Schönig 2017). Angesichts des hohen Anteils an Menschen, die zur Miete wohnen – in Hamburg rund 76 Prozent – rückt insbesondere der Umgang mit dem (bezahlbaren) Mietwohnungsbestand in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit. Es stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten die sozial unverträgliche Aufwertung von Stadtquartieren reguliert bzw. unterbunden werden kann. Mit dem Ziel, »die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung […] zu erhalten und nachteilige städtebauliche Auswirkungen zu vermeiden« (BSW 2019b), werden in Hamburg seit Mitte der 1990er Jahre besonders gefährdete Stadtbereiche durch die Bezirksämter mit der Sozialen Erhaltungsverordnung (SozErhVO) nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB) belegt. Teil der SozErhVO ist die Möglichkeit der Anwendung des bezirklichen Vorkaufsrechts nach § 24 BauGB, um im Fall von Spekulation mit Wohnraum einzugreifen und somit die soziale Zusammensetzung vor Aufwertungsmaßnahmen wie Umwandlung in Eigentum, wertsteigernden Sanierungen und Mieterhöhungen zu schützen (BSW 2019b). Seit die Bezirke Hamburg-Mitte und Hamburg-Altona im Herbst 2018 erstmals ihr Vorkaufsrecht in den Stadtteilen St. Pauli, Sternschanze und Ottensen ausübten, kam es bis 2021 zu 35 Ankäufen von Wohnungsbeständen (Dey 2022).

Im vorliegenden Beitrag wird die Anwendung des kommunalen Vorkaufsrechts in den Hamburger Gebieten mit SozErhVO behandelt. Anhand von zwei Fallbeispielen im Bezirk Altona werden der Ankaufsprozess sowie die Grenzen und Potenziale des Instruments dargestellt. Die Untersuchung erfolgte im Rahmen einer Abschlussarbeit im Bachelorstudiengang Stadtplanung an der HafenCity Universität Hamburg von September bis Dezember 2019 (Domke 2020). Zur Einführung in den Themenbereich werden im Beitrag rechtliche und formale Aspekte des Vorkaufsrechts sowie der SozErhVO skizziert. Anschließend wird eine Übersicht über die Grundlagen der Hamburger Ankaufsverfahren gegeben und diskutiert, welche Erfahrungen mit konkreten Ankäufen gemacht wur-

den. Hierfür werden zentrale Erkenntnisse aus qualitativen Interviews mit Mitarbeitenden des Bezirksamts Altona sowie mit betroffenen Mieter*innen dargestellt. Abschließend wird eine Einordnung in die aktuelle Diskussion um das Vorkaufsrecht vorgenommen.

Zusammenfassend zeigt meine Untersuchung, dass sich das Vorkaufsrecht eher auf die politische Diskussion auswirkt, als es eine messbare Wirkung auf den Wohnungsmarkt ausübt. Infolge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom November 2021 (BVerwG 2021) wurde die Ausübung des Vorkaufsrechts in Sozialen Erhaltungsgebieten bundesweit weitgehend unterbunden. Eine Vermutung über zukünftige Spekulations- bzw. Aufwertungsabsichten reicht demnach nicht mehr aus, um das Vorkaufsrecht auszuüben. Die Gemeinden sind damit nicht mehr in der Lage, das Vorkaufsrecht rechtssicher auszuführen.[1] Diese Entwicklung schränkt die ohnehin begrenzten wohnungspolitischen Mittel gegen Wohnungsspekulation maßgeblich ein. Ich argumentiere daher, dass die Wiedereinführung des Vorkaufsrechts inklusive einer Überarbeitung des Instruments aufgrund der sich weiter zuspitzenden Wohnungskrise in deutschen Städten unerlässlich ist.

Soziale Erhaltungsverordnung in Hamburg

Mit § 172 BauGB »Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten« kann eine Gemeinde oder ein Bezirk Gebiete zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung festlegen – auch *Milieuschutzgebiete* genannt. Dies soll die Verdrängung der Wohnbevölkerung und damit einhergehende nachteilige sozialräumliche Auswirkungen verhindern (BSW 2019b). Die SozErhVO bietet die Möglichkeit, bauliche Maßnahmen hinsichtlich ihrer aufwertenden bzw. verdrängenden Wirkung auf den Mietwohnungsbestand zu prüfen und zu regulieren. Dazu zählen im Detail die nach § 172 Abs. 1 BauGB und § 24 BauGB zu prüfenden Aspekte: bauliche Änderungen und Abbrüche, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen sowie eine mögliche Ausübung des Vorkaufsrechts bei Grundstücken.

In Hamburg sind insgesamt 16 Gebiete mit der SozErhVO belegt. Sie verteilen sich auf innenstadtnahe und westlich der Innenstadt gelegene Bereiche in den Bezirken Mitte, Eimsbüttel und Altona sowie das östliche Alsterufer und den Stadtparkrand. Diese Gebiete stehen gemäß der Definition der Stadt Hamburg unter Aufwertungs- und Verdrängungsdruck und grenzen fast unmittelbar aneinander. Ziel ist es, günstigen Wohnraum für die Stadtbewohner*innen zu erhalten und Verdrängung frühzeitig entgegenzuwirken (BSW 2018: 2). Die ersten Hamburger Erhaltungsverordnungen in der südlichen Neustadt, Hoheluft-West und Uhlenhorst traten 1995 unter der damaligen SPD-Regierung in Kraft. Unter der Regierungskoalition von CDU, FDP und Schill-Partei wurden

1 Diese Entscheidung stützt sich auf § 26, Satz 4 des BauGB, dort heißt es: »Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist ausgeschlossen, wenn das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird.«

2001 zwei der drei Verordnungen – in Uhlenhorst und Hoheluft-West – mit der Begründung aufgehoben, das steigende Mietenniveau und die sich weiterhin in Aufwertung befindliche Sozialstruktur zeige ihren Misserfolg (Vogelpohl 2013: 8; Hollander 2011). 2011 wurde der zehn Jahre lang CDU-geführte Senat wieder von einer SPD-Regierung abgelöst. Daraufhin wurden 2012 zwei weitere Erhaltungsverordnungen im Bezirk Mitte erlassen. In den Jahren 2013 bis 2019 folgten die Gebiete in den Bezirken Altona und Eimsbüttel. Die neueste SozErhVO trat 2020 in Barmbek für das erste Gebiet im Bezirk Nord in Kraft, sodass nunmehr ca. 316.800 Personen in fünf von sieben Bezirken bzw. ca. 17 Prozent der Stadtbewohner*innen in Sozialen Erhaltungsgebieten leben (BSW 2020; Statistikamt Nord 2020).

In Vorbereitung einer SozErhVO wird durch die zuständigen Bezirksämter und die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) untersucht, in welchem Umfang eine Aufwertungs- und Verdrängungsgefährdung innerhalb der betrachteten Gebiete vorliegt. Es erfolgt eine sogenannte Plausibilitätsprüfung, bei der Modernisierungs- und Umbaumöglichkeiten des Immobilienbestands, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und die Planung und Umsetzung von Baumaßnahmen geprüft werden. Ein sogenanntes »Städtebauliches Monitoring« gibt zudem Aufschluss über Daten zum sozialen Profil, zum städtebaulichen Profil und zur Entwicklung des Wohnungsmarktes (BFHH 2017: 5). Als Begründungen für die Einsetzung der SozErhVO gelten unter anderem ein besonderer Nachfragedruck, ein geringer Anteil an Wohneigentum und eine zunehmende Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen im Quartier. Eine Besonderheit stellt der Erlass einer SozErhVO nach Auslaufen städtischer Sanierungsprogramme als Regulierungsinstrument dar (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2011: 16f.; Bezirksamt Hamburg-Altona 2013: 16).

Sofern sich anhand der Ergebnisse der Plausibilitätsprüfung bestätigen lässt, dass eine Verdrängung der ansässigen Wohnbevölkerung durch Aufwertung zu vermuten ist, fasst der Hamburger Senat einen Aufstellungsbeschluss zur Beauftragung eines Gutachtens mit Repräsentativerhebung zur Klärung der Anwendungsvoraussetzungen. Im Falle der Bestätigung der Notwendigkeit einer SozErhVO durch das Gutachten obliegt es dem Bezirksamt, diese zu erlassen (BSW 2019b). Die SozErhVO wird in Hamburg stets in Verbindung mit der Umwandlungsverordnung nach § 250 BauGB festgesetzt, um die Schutzwirkung auf den Wohnungsbestand zu erhöhen. Die BSW äußerte sich 2014 zur Wirksamkeit der SozErhVO:

> »Soziale Erhaltungsverordnungen haben sich in Kombination mit der Umwandlungsverordnung bewährt und erheblich dazu beigetragen, Luxusmodernisierungen und Umwandlungsprozesse zu beschränken bzw. gänzlich zu unterbinden. Auf nachteilige Änderungen der Sozialstruktur kann die Verwaltung einwirken, ohne nachhaltige Gebietsentwicklungen zu blockieren.« (BSW 2014: 4)

Trotz der positiven Einschätzung der BSW zur Wirksamkeit der SozErhVO finden sich einige Ausnahmetatbestände des § 172 BauGB, die zu Verdrängung führen können. Auch die Herstellung des zeitgemäßen baulichen Zustands kann bestehende Mieten erhöhen. So steht auch die Energieeinsparverordnung (EnEV) der Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum teilweise entgegen, denn energetische Sanierung ist wie viele

andere Modernisierungsmaßnahmen umlagefähig auf die Miete und wird nicht in die Grenzwerte der Mietpreisbremse einbezogen.

Um die Verlängerung der SozErhVO in sieben Gebieten zu prüfen, wurde 2022 erstmals eine Untersuchung zur jeweiligen Schutzwirkung der Verordnung und zu weiteren Verdrängungspotenzialen von der BSW in Auftrag gegeben.[2] Dabei wurde für alle Gebiete festgestellt, dass der Verdrängungsdruck nicht nachgelassen bzw. sich weiter erhöht hat. Dies wird durch das weiterhin hohe bauliche Aufwertungspotenzial begründet. Auch die zulässige Modernisierungstätigkeit in den Gebieten schreite stark voran (ALP 2022: 69ff.). Die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung wird in diesen Gebieten daher trotz SozErhVO als gefährdet bewertet; viele Haushalte seien mit einer »kritisch hohen Mietkostenbelastung« konfrontiert (ALP 2022: 171ff.). Die Autor*innen der Studie empfehlen daher, alle SozErhVO aufrechtzuerhalten.

Das Vorkaufsrecht und seine Anwendung in Hamburg

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Verdrängungs- und Aufwertungsprozesse stellt das bezirkliche Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB in Gebieten mit SozErhVO ein wichtiges ergänzendes Instrument dar, um die Erhaltungsziele zu gewährleisten. Sofern im Einzelfall die begründete Vermutung besteht, dass Kaufinteressent*innen planen, sich entgegen den Zielsetzungen der SozErhVO zu verhalten, konnte die Stadt Hamburg von ihrem bezirklichen Vorkaufsrecht Gebrauch machen und dieses im Interesse der sozialen Zusammensetzung zugunsten Dritter ausüben.

Im Folgenden werden zwei Fallbeispiele aus dem Bezirk Altona dargestellt, bei denen das Vorkaufsrecht ausgeübt wurde. Die beiden Gebäude liegen innerhalb des sozialen Erhaltungsgebiets Sternschanze – das erste Gebiet, das im Bezirk Altona festgesetzt wurde. In der Begründung zur SozErhVO Sternschanze von 2013 wurden die folgenden Punkte abgewogen: Das Gebiet wurde aufgrund seiner zentralen Lage und dem gründerzeitlichen Altbausegment als sehr beliebter Wohnstandort eingestuft (Bezirksamt Hamburg-Altona 2013: 16). Zum Zeitpunkt der Erhebung lagen noch drei Viertel der Bestandsmieten bei 5 bis 10 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche, was durch lange Belegung und die teilweise unsanierte Ausstattung der Wohnungen zu erklären ist (Bezirksamt Hamburg-Altona 2013: 11). Dies führte zur Einschätzung, dass zukünftige Eigentümer*innen das große Potenzial für Sanierung und Modernisierung des Altbaubestands ausschöpfen würden. Auch die Eigentumsquote von lediglich 16 Prozent der Wohnungen ließ zukünftig verstärkte Umwandlung in Eigentum vermuten (Bezirksamt Hamburg-Altona 2013: 16). Die soziale Zusammensetzung wurde durch eine in der Zukunft zu erwartende höhere Mietbelastung der Bewohnenden als gefährdet angesehen (Bezirksamt Hamburg-

2 Die im April 2022 veröffentlichte und von der BSW beauftragte »Repräsentativuntersuchung zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen der Sozialen Erhaltungsverordnung (Zwischenkontrolle)« des Instituts ALP untersuchte anlassbezogen die Entwicklung und weiteren Verdrängungstendenzen in den Gebieten Südliche Neustadt, St. Georg, St. Pauli, Sternschanze, Osterkirchenviertel, Altona-Altstadt und Eimsbüttel-Süd. Ziel war es herauszufinden, ob Anlass für eine Verlängerung der jeweiligen SozErhVO gegeben ist. Dafür wurden die Kriterien Verdrängungs-, Aufwertungspotenzial und Verdrängungsdruck bewertet.

Altona 2013: 12). Durch das Ende des seit 1988 laufenden Sanierungsprogramms ging ein wichtiges städtebauliches und soziales Steuerungsinstrument verloren und man erwartete eine verstärkte Investitionstätigkeit sowie eine »besonders rasante Veränderung mit nachteiligen Folgen auf die städtebauliche Struktur« (Bezirksamt Hamburg-Altona 2013: 16).

Das erste Fallbeispiel, ein Haus in der Schanzenstraße, ist ein gründerzeitlicher Altbau, der etwa 1910 erbaut wurde. Hinzu kommt ein Vorbau mit zwei Gewerbeeinheiten, der 2014 abgerissen und neu errichtet wurde. In insgesamt vier Obergeschossen und einem ausgebauten Dachgeschoss befinden sich zehn Wohnungen. Das Haus hat von der Straßenseite aus eine sehr gepflegte, sanierte Erscheinung. Der innere Gebäudezustand weist Potenzial zur Sanierung auf, das Treppenhaus befindet sich in dauerhaftem Umbau. Direkt angrenzend liegt das Nachbarhaus, das gemeinsam mit dem hier betrachteten Gebäude angekauft wurde.

Das Haus am Neuen Kamp, das als zweites Fallbeispiel dient, befindet sich am südlichen Rand des Sozialen Erhaltungsgebiets Sternschanze. Anders als in der Schanzenstraße handelt es sich um ein reines Wohngebäude mit zehn Wohnungen, ebenfalls ein gründerzeitlicher Altbau. Der bauliche Zustand ist von außen und innen als sanierungsbedürftig zu erkennen. Beide Objekte befanden sich zum Forschungszeitpunkt September bis November 2019 im Ankaufsprozess. Die Häuser in der Schanzenstraße waren die ersten Ankäufe von Wohnhäusern im Bezirk Altona; dies wurde im Februar 2019 in Medienberichten kommuniziert (Füllner 2019).

Zum Zeitpunkt des Ankaufs durch die Stadt waren die Häuser in der Schanzenstraße nach Einschätzung der Mieter*innen vernachlässigt. Instandhaltungsmaßnahmen mussten von den Mieter*innen mehrfach eingefordert werden und in der Regel sei nur oberflächlich saniert worden, um das äußere Erscheinungsbild zu verbessern. Die Häuser in der Schanzenstraße wurden nach dem Ankauf von der städtischen Wohnungsgesellschaft SAGA übernommen. Über den Fall Neuer Kamp wurde einige Monate später, im Mai 2019, in der Presse berichtet (Feldhaus 2019). Die Häuser gehörten einem privaten Eigentümer und sollten nach Aussagen der Mieter*innen an Vonovia verkauft werden. Auch hier gab es laut den Mieter*innen Probleme mit dem Vorbesitzer aufgrund fehlender Nebenkostenabrechnungen und jahrelangen Desinvestitionen. Die Stadt Hamburg setzte im Zuge der Ankaufsverhandlungen für die Häuser am Neuen Kamp eine Zwischenverwaltung ein. In beiden Fällen wurde das vorhandene bauliche Aufwertungspotenzial zum Anlass genommen, das Vorkaufsrecht auszuüben (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019).

Die Organisation der Ankaufsprozesse

In den hier betrachteten ersten Ankaufsfällen mussten die Prozesse zur Ausübung des Vorkaufsrechts im Bezirksamt Altona neu organisiert werden.[3] Hierfür wurden zunächst alle grundlegenden Zuständigkeiten, die Modalitäten der Finanzierung sowie

3 Im Forschungszeitraum September bis November 2019 wurde in insgesamt sieben Fällen vom bezirklichen Vorkaufsrecht Gebrauch gemacht.

die zukünftige Verwaltung der angekauften Häuser geklärt, wie im Gespräch mit einer zuständigen Mitarbeiterin deutlich wurde:

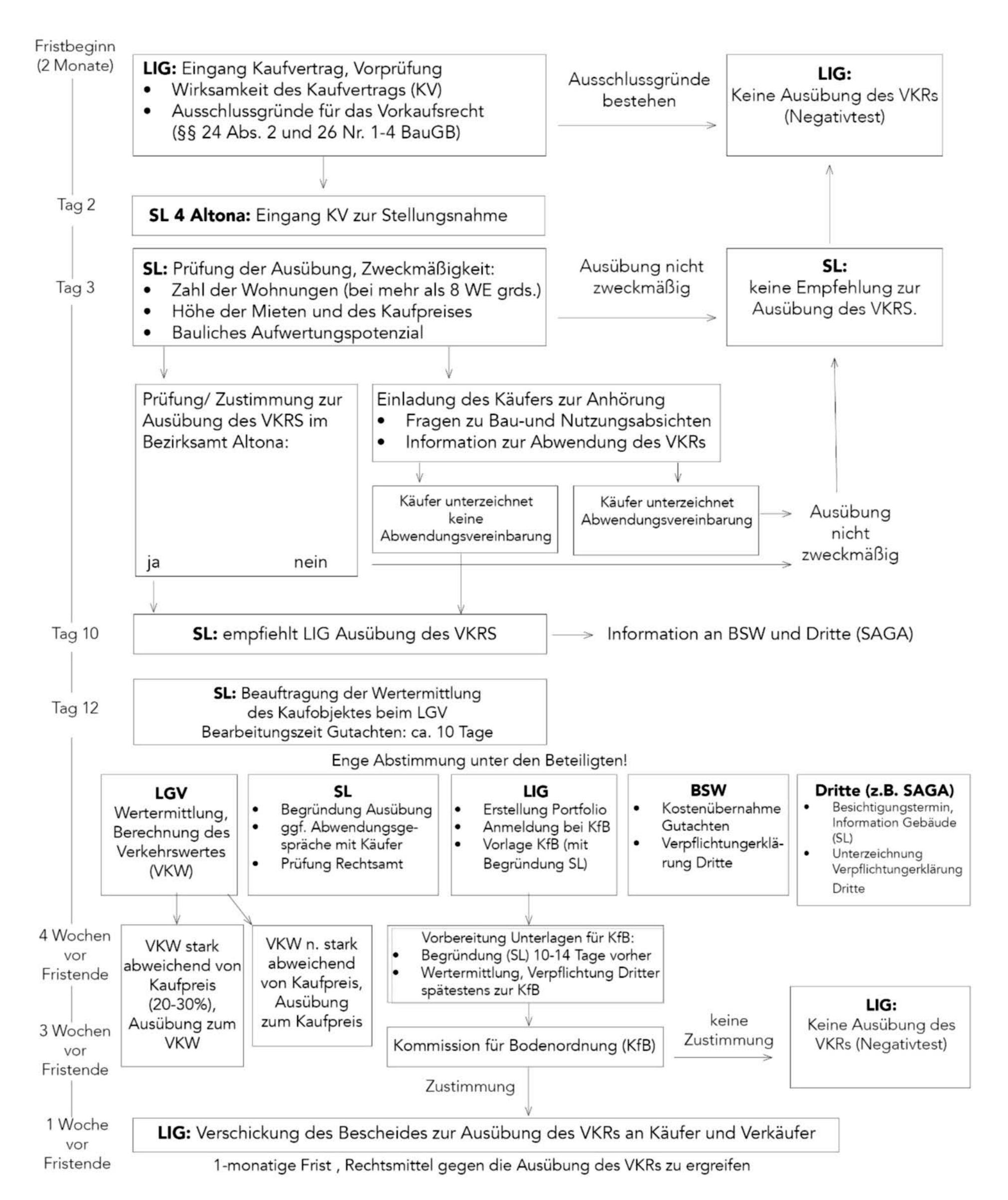
> »Aber lange Zeit wurde das eigentlich gar nicht ausgeübt, weil das Finanzielle dazu nicht geregelt war. [...] Und es war in der Stadt also zwischen dem LIG und der BSW lange Zeit nicht klar, wie das eigentlich finanziert werden soll und wer die Häuser dann auch später verwaltet. Es war alles nicht geklärt.« (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019)

Die zentrale Schwierigkeit lag dabei in der Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden, da keine Erfahrungen in der Ausübung des Vorkaufsrechts bestanden und die notwendigen Kompetenzen fehlten. Die behördenübergreifende Abstimmung sollte die Verwaltung befähigen, das Vorkaufsrecht innerhalb der knappen Frist von zwei Monaten, die der Verwaltung zur Verfügung stand, geltend zu machen. Der städtische Prozess zur Ausübung des Vorkaufsrechts unter Berücksichtigung aller Beteiligten und Arbeitsschritte ist in Abbildung 1 dargestellt. Grundlage der Darstellung sind Interviews, die mit den zuständigen Mitarbeiter*innen im Bezirksamt Altona geführt wurden.

Die Rahmenbedingungen des Ankaufs gestalteten sich wie folgt: Binnen einer Frist von zwei Monaten nach Vorlage eines Kaufvertrags im zuständigen Bezirksamt kann dieses eine Empfehlung zur Ausübung des Vorkaufsrechts geben (BSW 2019b). Dabei sind insgesamt sechs städtische Stellen beteiligt: (1) die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW), (2) der Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG), (3) das zuständige Bezirksamt, (4) der Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung (LGV), (5) die Kommission für Bodenordnung (KfB) und (6) das städtische Wohnungsunternehmen SAGA.

Der Ankaufsprozess gestaltet sich wie folgt: Die Frist beginnt mit dem Eingang des vollständigen Grundstückkaufvertrags aus einem Gebiet mit SozErhVO beim LIG. Im Anschluss erfolgt der sogenannte Negativtest, bei dem geprüft wird, ob der Kaufvertrag wirksam ist bzw. keine Schenkung, kein Tausch- und Erbteilkaufvertrag oder weitere Ausschlussgründe für das Vorkaufsrecht nach §§ 24 Abs. 2 und 26 Nr. 1–4 BauGB vorliegen. Sofern keine Ausschlussgründe erkennbar sind, wird der Kaufvertrag zur Stellungnahme an das Stadtplanungsamt des jeweiligen Bezirks weitergeleitet (hier: Integrierte Stadtteilentwicklung SL 4). Das zuständige Stadtplanungsamt prüft, wie viele Wohnungen vom Verkauf betroffen sind, wie hoch die Bestandsmieten sind, wie hoch der Kaufpreis angesetzt ist und inwiefern ein bauliches Aufwertungspotenzial besteht. Bei mehr als acht Wohnungen und hohem Aufwertungspotenzial wird das Vorkaufsrecht laut dem Bezirksamt Altona grundsätzlich ausgeübt. Sofern die Ausübung des Vorkaufsrechts als zweckmäßig bewertet wird, erfolgt mit Zustimmung der Bezirksamtsleitung und des Baudezernats die Empfehlung an den LIG.

Abb. 1: Ankaufsschema der Hamburger Bezirke zum Vorkaufsrecht mit Stand 2019, eigene Darstellung.



Parallel wird der/die Käufer*in zu einer Anhörung ins Bezirksamt geladen. Dabei wird über die Bau- und Nutzungsabsichten sowie über die Möglichkeit der Abwendung des Vorkaufsrechts für das betroffene Grundstück gesprochen und über den Genehmigungsvorbehalt für bauliche Maßnahmen informiert. Damit die Ziele der SozErhVO umgesetzt werden, muss eine Abwendungsvereinbarung beidseitig unterzeichnet werden. Die glaubwürdige Einwilligung bzw. Nichtunterzeichnung dieser Vereinbarung des/der Käufer*in entscheidet über den weiteren Prozess. Bei Nichtunterzeichnung des Vertrags

kommt es zur Beauftragung des LGV, der den Verkehrswert des Grundstücks berechnet (siehe Manz in diesem Band). Sollte die Wertermittlung – mit einer Differenz von ca. 25 Prozent – deutlich unter dem Kaufpreis liegen, wird die preislimitierte Ausübung unterhalb des Kaufpreises empfohlen. Gemeinsam mit der BSW und der dritten Verhandlungspartei, in Hamburg das städtische Wohnungsunternehmen SAGA, wird das Grundstück besichtigt. Parallel zum Gutachten erarbeitet das Stadtplanungsamt (bzw. hier die Stelle SL 4) die Begründung zur Ausübung des Vorkaufsrechts, die mit dem bezirklichen Rechtsamt abgestimmt wird. Die BSW informiert die SAGA, die eine Verpflichtungsvereinbarung zur Verwaltung der Wohnungen unterzeichnen muss. Der LIG erarbeitet ergänzend ein Portfolio für die Sitzung der KfB mit den gesammelten Unterlagen, Gutachten und der Begründung. Sofern die KfB dem Ankauf zustimmt, versendet der LIG den Ausübungsbescheid an Käufer*in und Verkäufer*in. Diese haben nach Erhalt einen Monat Zeit, um Rechtsmittel zu ergreifen. Dies ist nach Angaben der Bezirksmitarbeiter*innen vermehrt der Fall, wenn das Vorkaufsrecht preislimitiert ausgeübt wird.

Der dargestellte Ankaufsprozess wurde unter Beteiligung aller zuständigen städtischen Stellen entwickelt und stellt eine bis dahin ungewöhnliche Form der Kooperation innerhalb der Hamburger Verwaltung dar. Darüber hinaus erfolgte ein Erfahrungsaustausch auf Arbeitsebene mit den Großstädten Berlin und Frankfurt. Den Zuständigen zufolge war dieser komplexe behördenübergreifende Abstimmungsprozess notwendig, um die Geschwindigkeit im Verwaltungsablauf zu erhöhen und die zweimonatige Verfahrensfrist einzuhalten:

> »Wir haben ein paar Anläufe gebraucht. Zwei, drei Fälle, wo wir wirklich daraus gelernt haben. Aber auch im Zuge dieser politischen Situation, dass Wohnen und Verdrängung, also der knappe Wohnraum und die Verdrängung von Mietern immer dringlicher wird, haben auch die BSW und selbst der LIG gemerkt, dass man um das Instrument [Vorkaufsrecht] eigentlich gar nicht mehr drum herumkommt.« (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019)

Die Absprache von Zuständigkeiten mit der Behördenleitung und die Vernetzung der zuständigen Sachbearbeiter*innen der verschiedenen Behörden waren im Prozess gleichermaßen notwendig. Insbesondere die parallele Bearbeitung unter Zuhilfenahme informeller Abstimmungsmechanismen zwischen den Behörden stellte ein Novum gegenüber der stufenweisen Bearbeitung von Behörde zu Behörde dar.[4]

Erfahrungen der Mieter*innen

Mithilfe von qualitativen Mieter*inneninterviews konnten subjektive Perspektiven auf den Ankaufsprozess erfasst werden. Zum Zeitpunkt der Durchführung der Interviews

4 Mithilfe des gestrafften Ablaufs hat die Stadt Hamburg zwischen 2018 und 2021 das Vorkaufsrecht in insgesamt 35 Fällen genutzt und rund 397 Wohnungen angekauft. In weiteren 40 Fällen wurde eine Abwendungsvereinbarung unterzeichnet. 30 der 35 Ankaufsfälle sowie 24 der 40 Verfahren mit Abwendungsvereinbarung sind im Bezirk Altona zu verorten (Dey 2022).

war noch nicht bekannt, warum und nach welchem Vorgehen die betroffenen Häuser zum Ankauf ausgewählt wurden. Daher wurden insbesondere Informationen zum Zustand der Gebäude bzw. zum Aufwertungspotenzial, dem Mietverhältnis und der Kommunikation mit der Stadt Hamburg und der SAGA während und nach dem Ankaufsprozess gesammelt. Laut drei der vier Interviews erfuhren die Haushalte zunächst durch Medienberichte und den Austausch mit Nachbar*innen über den städtischen Ankauf ihres Hauses. Die Zuständigkeiten während der Übergangsphase in der Schanzenstraße schienen, insbesondere bei der SAGA, unklar zu sein. Offiziell informiert wurden die Bewohner*innen der Schanzenstraße über den Ankauf des Hauses bzw. den Eigentümerwechsel schließlich in einem formlosen Anschreiben der SAGA, verbunden mit der Aufforderung, die Miete für den nächsten Monat kurzfristig auf ein neues Konto zu überweisen, wie eine Mieterin berichtete:

> »Dann hat es hier eines Tages geklingelt und ich hatte an der Gegensprechanlage irgendjemanden von der SAGA, der mir berichtete, dass das Haus verkauft wurde und dass ich froh sein könnte. […] Ich hab mich dann rückversichert. Ja, das war eine sehr ungewöhnliche Art mir mitzuteilen, dass ich plötzlich hier einen neuen Vermieter hab. Dann haben wir Unterlagen bekommen, wo wir in Zukunft unser Geld hin überweisen sollen, und dann passierte erstmal gar nichts mehr.« (Interview Bewohner*in Schanzenstraße, 2019)

Die von der SAGA an die Mieter*innen kommunizierten Ansprechpartner*innen waren jedoch nicht erreichbar bzw. nicht aussagefähig. Im Fall Neuer Kamp hatte zum Zeitpunkt der Interviews noch kein offizieller Kontakt von städtischer Seite stattgefunden, da der Ankauf sich weiterhin in Verhandlung befand. Die Mieter*innen wurden lediglich darüber informiert, dass die Hausverwaltung durch eine andere Firma übernommen wurde.

An den Mietverhältnissen änderte sich nichts – alle bestehenden Mietverträge wurden von den neuen Hausverwaltungen zunächst übernommen.[5] Einer der Befragten aus dem Haus am Neuen Kamp konnte mit der neuen Hausverwaltung jedoch eine leichte Mietminderung vereinbaren, die auf die fehlenden Nebenkostenabrechnungen durch den Vorbesitzer zurückging. Die Mieten der Befragten in der Schanzenstraße hingegen überstiegen teilweise den Mietenspiegel bzw. die ortsübliche Vergleichsmiete. In einem Fall betrug die Miete ca. 20 Euro pro Quadratmeter und lag damit deutlich über dem angesetzten Wert des Hamburger Mietenspiegels für die Schanzenstraße (Stand 2019) mit ca. 10 Euro pro Quadratmeter Nettokaltmiete. Die Nebenkostenabrechnung war auch für die Mieter*innen im Fall Schanzenstraße nicht nachvollziehbar. Diese mussten mehrfach über die Nebenkostenabrechnung für mangelhaft verbaute Technik und Sanierungsmaßnahmen aufkommen, obwohl diese nicht zu den auf die Nebenkosten umlegbaren Ausgaben nach § 556 BGB zählen (Interview Bewohner*in Schanzenstraße, 2019). Die Mieterin hatte hierzu selbst die Kommunikation mit der SAGA gesucht und auch hier ergab sich das Problem unklarer Zuständigkeiten:

---

5 Ergänzung: Eine Mieterhöhung wurde durch die SAGA 2022 für das gesamte Haus angekündigt (Interview Bewohner*in Schanzenstraße, 2022).

»Das haben wir halt auch alle angesprochen, dass die Miete zu hoch ist […] und die haben uns dann erklärt: ›Ja, wir sind ja nicht die Stadt, wir sind die Verwalter*innen.‹ Und dann meinten wir: ›Ok, wer ist unser Ansprechpartner von der Stadt?‹ Und die meinten: ›Niemand. Wir sind die Ansprechpartner.‹ Dann wir wieder: ›Ok, können wir auch mit Ihnen reden?‹ Und die haben dann so stellvertretend für die Stadt argumentiert, das war aber sehr frustrierend, weil immer, wenn wir versucht haben zu argumentieren, kam halt: ›Wir sind ja nur die SAGA, wir können da gar nichts machen.‹« (Interview Bewohner*in Schanzenstraße, 2019)

Dass es sich bei dem Ankauf im Wohnungsbestand um ein noch wenig erprobtes Verfahren handelte, zeigt auch der weitere Umgang mit den Mieter*innen hinsichtlich teilweise notwendiger Sanierungsarbeiten. Für diese sah man aufseiten der SAGA zum damaligen Zeitpunkt keine Notwendigkeit.

»Bei den ersten drei Sachen hieß es: ›Wir haben ein Treffen mit der Stadt und dann werde ich diese Sachen da einbringen.‹ Aber es wurde mehr und mehr, da war es dann irgendwann so, dass wir das Gefühl haben, dass wir extrem nerven. Die [Frau] hat uns dann halt erklärt: ›Die Stadt hat das Haus jetzt gekauft und die wollen damit jetzt keine weiteren Kosten mehr haben.‹ Und deswegen wäre das jetzt viel zu viel, was wir hier sagen, denn die wollen jetzt nichts mehr dafür ausgeben. Und wir meinten so: ›Ja, aber trotzdem ist das so für uns hier und wir mieten dieses Haus, also diese Wohnung für total viel Geld.‹« (Interview Bewohner*in Schanzenstraße, 2019)

In den Interviews wurde der hohe Informationsbedarf zum Ankaufsprozess und zu den weiteren Vorgängen, insbesondere in Bezug auf bauliche Veränderungen und Mietverhältnisse, sehr deutlich (Interviews Bewohner*innen Schanzenstraße, 2019). Einen offiziellen Austausch der Mieter*innen mit Vertreter*innen der Stadt Hamburg gab es in keinem Fall. Alle Informationen gingen von der Neuverwalterin SAGA aus, die sich gegenüber Fragen und Bedürfnissen der Mieter*innen verschlossen und uninformiert präsentierte. Im Forschungsverlauf wurden die Ergebnisse der Mieter*innenbefragung sowie Wirkung und Grenzen des Vorkaufsrechts mit leitenden Mitarbeitenden des zuständigen Bezirksamts besprochen. Dabei wurde die Haltung deutlich, die Bezirke hätten keine eigenen Mittel für den Kauf und die Bewirtschaftung von Wohnhäusern und seien daher nicht für deren Verwaltung zuständig. Die Notwendigkeit der Kommunikation mit den Mieter*innen von bezirklicher Seite wurde dennoch anerkannt (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019).

Perspektiven zur Weiterentwicklung des Vorkaufsrechts

Die Auseinandersetzung mit dem Vorkaufsrecht zeigt Weiterentwicklungsbedarfe und -perspektiven in drei zentralen Bereichen auf: (1) beim Zusammenwirken wohnungspolitischer Instrumente, (2) hinsichtlich der Kommunikation und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und den Betroffenen und (3) bei der frühzeitigen Erkennung von Aufwertungsmomenten.

Erstes Ergebnis der Untersuchung ist der Weiterentwicklungsbedarf der vorliegenden wohnungspolitischen Instrumente. Die Notwendigkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts zeigt deutlich, dass das vorgeschaltete städtebauliche Instrument, die SozErhVO nach § 172 Abs. 1 Satz 2 BauGB, nicht in ausreichendem Maß gegen Gentrifizierung wirksam ist. Die SozErhVO in ihrer jetzigen Form kann weder das Mietniveau an einem Ort senken noch Mietpreissteigerungen verhindern. Laut den zuständigen Bezirksmitarbeiter*innen sei es notwendig, die zulässigen Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen in ihrer Auswirkung auf den jeweiligen Mietpreis zu regulieren, um die Schutzwirkung der SozeErhVO zu stärken. Als unmittelbar wirksames Mittel gegen Gentrifizierung sei die Bedeutung der besonderen Zulässigkeitsprüfung von baulichen Maßnahmen hervorzuheben (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019). Die Zulässigkeit aufwertender Maßnahmen müsse stärker reflektiert und ggf. mithilfe eines »Zulässigkeitskatalogs« geregelt werden. Die Notwendigkeit, das Vorkaufsrecht dennoch ausüben zu können, betonte die zuständige Mitarbeiterin mit Verweis auf dessen Signalwirkung:

> »Wir haben [nach Aufstellung der ersten SozErhVO] gemerkt, dass das [Vorkaufsrecht] ein ganz wichtiges Instrument ist, um die Verordnung zu unterstützen, weil wir bei der Prüfung der Vorkaufsrechte immer gemerkt haben, dass es dort Käufer gab, die das einfach nicht ernst genommen haben und dann doch im Nachhinein Entwicklungsmaßnahmen gemacht haben, voll saniert haben und die Wohnungen dann teuer wurden und sich im Endeffekt da niemand mehr an Mietern darin befand wie vor dem Verkauf. Daher haben wir das als sehr wichtig gesehen, dass es auch endlich mal ausgeübt wird.« (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019)

Positiv wurde von städtischer Seite das Zusammenwirken der SozErhVO mit der Umwandlungsverordnung nach § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB hervorgehoben (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019). Es wurde deutlich, dass die Umwandlungsrate von Miet- zu Eigentumswohnungen in den Gebieten mit SozErhVO in Hamburg stark zurückging (Hollander 2011; ALP 2022). Nach Einschätzung der Bezirksmitarbeiterin sei jedoch auch die Umwandlungsverordnung zu verschärfen, da die geringe Frist von sieben Jahren zur Weiterveräußerung von Wohneigentum keine Hürde für profitorientierte Eigentümer*innen darstelle (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019).

Ergänzend zur Erweiterung des Sets an Schutzinstrumenten muss der individuelle Mieter*innenschutz als Teil der schützenswerten sozialen Zusammensetzung stärker rechtlich verankert werden. Auch die laufende Anpassung bestehender Mietverträge in Gebieten mit SozErhVO an die ortsübliche Vergleichsmiete kann zu Verdrängung im Altmieter*innensegment führen (Hollander 2011). Die aktuelle Umlagefähigkeit von Modernisierungen gemäß der EnEV auf die Miete, die auch in den Gebieten der SozErhVO gilt, beträgt bis zu 8 Prozent. Zudem weist die stadtweite Mietpreisbremse Ausnahmeregelungen bei umfangreichen Modernisierungen auf, die es ermöglichen, die Zielsetzungen der SozErhVO zu umgehen. Soziale und klimapolitische Belange dürfen nicht zu Ungunsten der Mieter*innen gegeneinander ausgespielt werden, denn notwendige Sanierungsarbeiten im Wohnungsbestand müssen möglich sein, ohne automatisch eine

Verdrängung der Bewohner*innenschaft herbeizuführen. Darüber hinaus ist zu bemängeln, dass Neubau und Neuvermietungen von den Maßgaben der SozErhVO unberührt bleiben und sich derweil auf das Preisumfeld im Quartier auswirken. Im Hinblick auf die vielfältigen Möglichkeiten der Mietsteigerung muss es ebenso möglich sein, Mieten im Anschluss an einen städtischen Ankauf zu korrigieren bzw. zu senken (vgl. Interview Bewohner*in Neuer Kamp, 2019; Interviews Bewohner*innen Schanzenstraße, 2019).

Der zweite Weiterentwicklungsbedarf wurde bezüglich der Kommunikation und Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und den betroffenen Mieter*innen identifiziert. Die SozErhVO und das Vorkaufsrecht üben eine städtebauliche Erhaltungswirkung aus. Genauer geht es um den Schutz der sozialen Zusammensetzung aus städtebaulichen Gründen, nicht um den individuellen Mietschutz (s.o.). Diese Tatsache erklärt den oben beschriebenen mangelnden Austausch zwischen den zuständigen Verwaltungsorganen und den betroffenen Mieter*innen. Eine mögliche Ursache ist das komplexe Netzwerk von beteiligten Akteur*innen sowie der Ankaufsprozess, bei dem trotz behördenübergreifender Abstimmung nicht geregelt ist, welche städtische Stelle die Kommunikation mit den Mieter*innen übernimmt (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019). Gleichwohl konnte ein gesamtstädtischer Ankaufsprozess entwickelt werden, der den Austausch zwischen den zuständigen Stellen vorsieht und anerkennt, dass informelle Abstimmungen – entgegen dem Verwaltungsalltag – notwendig und hilfreich sind (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019).

Ein erfolgreicher und nachhaltig wirksamer Prozess muss jedoch nach der Ausübung des Vorkaufsrechts fortgesetzt werden. Hierfür wurde von den Mieter*innen eine gemeinsame Veranstaltung mit der Möglichkeit eines offenen Dialogs vorgeschlagen (Interview Bewohner*in Neuer Kamp, 2019). Das Ankaufsverfahren muss also einen Informationsauftrag der Bezirksämter gegenüber den betroffenen Bewohnenden beinhalten. Diese kennen die jeweiligen Gebiete und Häuser gut und sind in der Lage, den Rahmen der SozErhVO aufzuzeigen. So ließe sich ein insgesamt effektiverer Prozess für alle Beteiligten herstellen. Besonders das »unsichtbare« Potenzial der Mieter*innen kann hier aktiviert werden – nicht zuletzt zeigten die geführten Interviews, dass ein reflektierter Austausch der Mietparteien untereinander bereits stattfand (Interviews Bewohner*innen Schanzenstraße, 2019). Durch eine erhöhte Transparenz ist darüber hinaus eine Maximierung der politischen Wirkung und der öffentlichen Akzeptanz der Ankäufe zu erwarten.

Eine dritte relevante Perspektive betrifft Instrumente der frühzeitigen Erkennung von Aufwertungs- und Verdrängungstendenzen und ihre Evaluation. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat bereits 2016 bemängelt, dass eine Evaluation von Instrumenten gegen Gentrifizierung nicht ausreichend stattfinde. Dies liege unter anderem an dem damit verbundenen hohen Aufwand der notwendigen (qualitativen) Erhebungen (Franke/Strauss 2016). Laut den Zuständigen im Bezirksamt Altona ist bis auf die zweijährige Kontrolle der Mietverträge der angekauften Häuser keine Langzeitevaluation zur Wirkung des Ankaufs vorgesehen (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019). Auch § 172 BauGB sieht keine Prüfung der Schutzwirkung vor. Diese ist jedoch essenziell, um den tatsächlichen Effekt zu ermitteln und aufzuzeigen, inwiefern weiterer Handlungsbedarf besteht. Die 2022 veröffentlichte Repräsentativstudie für einige

Gebiete mit SozErhVO in Hamburg stellt hier einen wichtigen ersten Beitrag dar. Sie verdeutlicht die Notwendigkeit der SozErhVO und die Gefahr des konstanten Aufwertungs- und Verdrängungspotenzials in den Erhaltungsgebieten (ALP 2022). Ergänzend zu den quantitativen Methoden sollten qualitative Befragungen und städtebaulich-räumliche Analysen stattfinden, bevor und nachdem Gebiete zu Erhaltungsgebieten ernannt werden. Mindestens jedoch müssen geeignete Kommunikationsformate auf- bzw. ausgebaut werden, die einen Austausch von Politik, Verwaltungs- und Quartiersakteuren sowie universitärer Forschung ermöglichen, um Aufwertungsmomente im Quartier in Ergänzung zu vorhandenen Monitoringmethoden zu erfassen.

Fazit: Politische Wirksamkeit des Vorkaufsrechts

Die identifizierten Handlungsbedarfe in den Bereichen Kommunikation mit Mieter*innen, personelle Ressourcen und Kompetenz der Verwaltung sowie Lücken der baurechtlichen Instrumente zeigen, dass ein langfristiger Schutz des bezahlbaren Wohnraums im Bestand nur dann gegeben sein kann, wenn die wohnungspolitischen Instrumente im Rahmen eines Gesamtkonzeptes für den Bestandsschutz zusammenwirken. Der Fokus sollte auf dem frühzeitigen Erkennen und der Regulierung von Aufwertungs- und Verdrängungstendenzen liegen, bevor das bezirkliche Vorkaufsrecht ausgeübt wird. Das Vorkaufsrecht ist dabei nicht getrennt von anderen Instrumenten zum Schutz von bezahlbarem Wohnraum zu betrachten. In diesem Zusammenhang ist eine weitergehende Forschung zum Zusammenwirken der Instrumente zum Erhalt von bezahlbarem Wohnraum erforderlich. Für die Weiterentwicklung der SozErhVO muss hinterfragt werden, welche Ziele sie in Zukunft erfüllen soll. Es wurde weiterhin deutlich, dass über die Grenzen des bau- und mietrechtlichen Kontextes hinaus eine Veränderung der Handlungs- und Arbeitsweise der Stadt Hamburg stattfinden muss. Ohne den notwendigen politischen Willen zur Stärkung des Bestandsschutzes für bezahlbaren Wohnraum sind die genannten Aspekte jedoch schwer umsetzbar.

Für das Instrument des Vorkaufsrechts lässt sich im Hamburger Kontext nur eine geringe quantitative Wirkung feststellen, wie auch seitens des Bezirksamts Altona betont wurde. Beim Ankauf einzelner Häuser mit bis zu zehn Wohneinheiten handelt es sich um kleinmaßstäbliche wohnungspolitische Erfolge. Ein umfassender, systematischer Ankauf von Wohnhäusern in Erhaltungsgebieten ist bislang aufgrund der fehlenden Kapazitäten in der Verwaltung, der fehlenden Finanzierung sowie fehlender Rechtssicherheit nicht möglich. Es stellt sich zudem die Frage, wie viel Ankauf mit diesem Verfahren möglich und sinnhaft ist. Die hohen Ankaufspreise und gebundene Verwaltungskapazitäten sind dabei Hauptkritikpunkte gegenüber der Ausübung des Vorkaufsrechts. Darüber hinaus wurde seitens der zuständigen Verwaltungsmitarbeiter*innen von ablehnenden Reaktionen aus der Wohnungswirtschaft berichtet, die bis in die höchste wohnungspolitische Ebene Hamburgs getragen wurden (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019). Auch in den Medien gab es eine hohe Aufmerksamkeit für dieses Thema; die Ankaufsfälle wurden als starke Eingriffe in die freie Marktwirtschaft kommentiert (Füllner 2018; Fischer 2019).

Auch wenn insgesamt nur eine geringe Zahl von Ankäufen erfolgte, wurde die Wirksamkeit der SozErhVO als wohnungspolitisches Instrument durch die kritische Diskussion indessen maßgeblich gestärkt. Die Bezirke hoffen, auf diese Weise langfristig im Sinne der SozErhVO auf die Wohnungswirtschaft einzuwirken (Interview Mitarbeiter*in Bezirksamt Hamburg-Altona, 2019). Dies zeigt, dass das Vorkaufsrecht den Erhalt von bezahlbarem Wohnraum eher durch seine politische Wirkung als durch vielfache Anwendung unterstützen kann. Das Instrument ist dabei für die Glaubwürdigkeit des Verwaltungshandelns und der rechtlichen Instrumente gegen Gentrifizierung unbedingt erforderlich. Das Urteil des Leipziger Bundesverwaltungsgerichts vom November 2021 schränkt die ohnehin begrenzten wohnungspolitischen Mittel gegen Spekulation mit Wohnraum maßgeblich ein. Eine Wiedereinführung der Ausübung und eine Überarbeitung des vorliegenden Instruments ist indes aufgrund der sich weiter zuspitzenden Wohnungskrise in deutschen Städten notwendiger denn je.

Literatur

ALP – Institut für Wohnen und Stadtentwicklung (2022): Repräsentativuntersuchung zur Überprüfung der Anwendungsvoraussetzungen der Sozialen Erhaltungsverordnung (Zwischenkontrolle) in den Gebieten Südliche Neustadt, St. Georg, St. Pauli, Sternschanze, Osterkirchenviertel, Altona-Altstadt und Eimsbüttel-Süd. Im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg. https://www.hamburg.de/contentblob/15584896/067bc124ebddadba7239a48874e10d49/data/d-gutachtenzwiko.pdf (letzter Zugriff am 30.5.2023).

Bezirksamt Hamburg-Altona, Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt, Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung (2013): Begründung zum Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch im Stadtteil Sternschanze (Soziale Erhaltungsverordnung Sternschanze). https://www.hamburg.de/contentblob/3949054/6be7dd5ec8c6408cc3eb20bc0de0fbc2/data/erhaltungsverordnung-begruendungstext.pdf (letzter Zugriff am 1.2.2023).

Bezirksamt Hamburg-Mitte, Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt, Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung (2011): Begründung zum Erlass einer Sozialen Erhaltungsverordnung gemäß § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch für St. Pauli. https://www.hamburg.de/contentblob/6115380/83950d5d08d5d8bfadd94ed5ec8ba594/data/sozerhalt-stpauli-beg-dl.pdf (letzter Zugriff am 1.2.2023).

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2017): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft – Soziale Erhaltungsverordnungen in Hamburg. Drucksache 21/11139. https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/60094/soziale_erhaltungsverordnungen_in_hamburg (letzter Zugriff am 1.2.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg (2014): Wohnungsbau für die große Stadt. https://docplayer.org/23848407-Wohnungsbau-fuer-die-grosse-stadt.html (letzter Zugriff am 14.6.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg (2018): Mieterschutz. Senat verlängert Umwandlungsverordnung um 5 Jahre. Schutz vor unzulässigen Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen. 4.9.2018. https://www.ham-

burg.de/pressearchiv-fhh/11593224/2018-09-04-bsw-umwandlungsverordnung/ (letzter Zugriff am 1.2.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg (2019a): 10.000 Wohnungen pro Jahr. Wohnungsbau wird weiter gestärkt. https://www.hamburg.de/bsw/wohnungsbau/4029174/wohnungspolitik/ (letzter Zugriff am 1.2.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg (2019b): Aufwertung ohne Verdrängung. Soziale Erhaltungsverordnungen in Hamburg. https://www.hamburg.de/soziale-erhaltungsverordnungen/ (letzter Zugriff am 1.2.2023).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg (2020): Faltblatt Soziale Erhaltungsverordnung. https://www.hamburg.de/contentblob/8718192/ee7880cc95fafeae8af820dd2ad34af8/data/d-faltblatt-sozerhvo-dezember-2020.pdf (letzter Zugriff am 1.2.2023).

BVerwG – Bundesverwaltungsgericht (2021): BVerwG 4 C 1.20, Urteil vom 9.11.2021. Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung. https://www.bverwg.de/091121U4C1.20.0 (letzter Zugriff am 1.2.2023).

Dey, Andreas (2022): Städtisches Vorkaufsrecht – Altona liegt an der Spitze. Hamburger Abendblatt, 14.7.2022.

Domke, Paulina (2020): Das Hamburger Vorkaufsrecht in seiner Anwendung: Betrachtung zweier Fallbeispiele im Bezirk Altona. Unveröffentlichte Bachelorthesis. Hamburg: HafenCity Universität.

Feldhaus, Friedhelm (2019): Stadt investiert 56 Mio. Euro für Vorkaufsrecht. Immobilien Zeitung 19/2019.

Fischer, Martin (2019): Stadt übernimmt erneut Grundstücke in Szenevierteln. welt.de, 22.11.2019. https://www.welt.de/regionales/hamburg/article203743234/Gegen-Gentrifizierung-Stadt-uebernimmt-erneut-Grundstuecke-in-Szenevierteln.html (letzter Zugriff am 1.2.2023).

Franke, Thomas/Strauss, Wolf-Christian (2016): Gentrifizierung = Gentrifizierung = Gentrifizierung? Anmerkungen zu deutlichen Positionen über unklare Verhältnisse. Difu-Berichte 3–4/2016, 2–3.

Füllner, Jonas (2018): Stadt kauft Wohnhaus, um Mieter zu schützen. Hinz&Kunzt Online, 7.11.2018. https://www.hinzundkunzt.de/stadt-schuetzt-mieter-vor-verdraengung/ (letzter Zugriff am 1.2.2023).

Füllner, Jonas (2019): Stadt rettet Taverna Plaka. Hinz&Kunzt 313, März/2019.

Hollander, Christiane (2011): Ein scharfes Schwert – Milieuschutz in Hamburg. Schutz für Mieter/innen durch soziale Erhaltungsverordnungen und durch Umwandlungsverordnungen. MieterEcho. Zeitschrift der Berliner Mietergemeinschaft 348, 18–21.

Schönig, Barbara (2017): Sechs Thesen zur wieder mal »neuen« Wohnungsfrage – Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch. In: Barbara Schönig/Justin Kadi/Sebastian Schipper (Hg.), Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript, 11–23.

Statistikamt Nord (2020): Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2019, hg. am 28.5.2020 (Korrektur). https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/bevoelkerung/A_I_S_1_j_H/A_I_S1_j19.pdf (letzter Zugriff am 14.6.2023).

Vogelpohl, Anne (2013): Mit der Sozialen Erhaltungssatzung Verdrängung verhindern? Zur gesetzlichen Regulation von Aufwertungsprozessen am Beispiel Hamburg.

Universität Hamburg, Geographisches Institut. https://www.geo.uni-hamburg.de/geographie/dokumente/personen/publikationen/vogelpohl/vogelpohl_soziale-erhaltungssatzung.pdf (letzter Zugriff am 24.5.2023).

16. Grundstücksvergabe im Erbbaurecht

Potenziale und Hemmnisse für Wohnungsbaugenossenschaften

Jule Jeske

Einleitung

Explodierende Mieten und Grundstückspreise kennzeichnen gegenwärtig insbesondere in Metropolregionen die Situation auf den Wohnungsmärkten. Neben voranschreitenden Urbanisierungsprozessen, Bevölkerungswachstum und einem über viele Jahre niedrigen Zinsniveau ist die begrenzte Verfügbarkeit der Ressource Boden ursächlich für diese Entwicklung. Seit 1964 sind die Bodenpreise bundesweit um das 18-Fache gestiegen und seit dem Zweiten Weltkrieg sind 80 Prozent des Anstiegs der Immobilienpreise auf Bodenpreissteigerungen zurückzuführen (Lay 2019). Der Mangel an bezahlbarem Bauland lässt sich daher als eine zentrale Ursache für den Engpass im bezahlbaren Wohnungsbau bestimmen (DV 2019: 7; siehe Manz in diesem Band).

Auch in Hamburg ist die Bodenfrage ein Schlüsselthema der lokalen Politik. Mit dem Haushaltsbeschluss 2019/2020 und dem rot-grünen Koalitionsvertrag vom 2. Juni 2020 wurden neue Ziele für eine sozial verantwortliche Stadtentwicklungspolitik gesetzt (BFHH 2019; SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2020). Sowohl die »Verfügbarkeit von Bauland als auch die Möglichkeit der Kommunen, Einfluss zu nehmen, sind dabei wesentliche Stellschrauben« (BFHH 2019: 1f.). Die konsequentere Anwendung liegenschaftspolitischer Steuerungsinstrumente, insbesondere des Erbbaurechts, soll es ermöglichen, städtische Grundstücke im Sinne des Allgemeinwohls zu nutzen und Bodenspekulationen zu vermeiden:

> »Die Vergabe von Grundstücken soll künftig wesentlich stärker als bisher im Erbbaurecht erfolgen. Die Erbbaurechtsverträge werden zu fairen Konditionen und mit Laufzeiten von bis zu 100 Jahren abgeschlossen. Zukünftig ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob ein Grundstück im Wege einer Erbbaurechtsbestellung vergeben oder ob es verkauft werden soll.« (SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2020: 23)

Neben der Ausweitung des Erbbaurechts erhält auch die Förderung der Wohnungsbaugenossenschaften (WBG) einen hohen Stellenwert im Koalitionsvertrag. Sie gelten in Hamburg als zentrale Akteure der Schaffung und Sicherung bezahlbarer Wohnungsbestände und halten einen Anteil von ca. 14 Prozent des Mietwohnungsmarktes (BFHH 2019: 4; siehe Prill in diesem Band). Auch beim Thema Erbbaurecht zählen die Genossenschaften zu den wichtigsten Gesprächspartnern der Stadt, denn fast alle Erbbaurechtsverträge aus den 1950/60er Jahren, die aktuell auslaufen und die Debatte um das Erbbaurecht entscheidend prägen, bestehen mit ihnen.

Die Ausweitung des Erbbaurechts und die Förderung der Genossenschaften bilden wichtige Eckpfeiler der rot-grünen Wohnungspolitik. Aber in deren Zusammenspiel ergibt sich ein Konflikt: Trotz langjähriger Erfahrung mit dem Instrument steht eine Vielzahl der Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften dem Erbbaurecht äußerst ablehnend gegenüber. Es schließe sie von der Vergabe städtischer Grundstücke aus und sei eine Gefahr für den bezahlbaren Mietwohnungsbau. Gleichwohl beschloss der Senat im November 2022 nach zweijährigen Verhandlungen mit der Volksinitiative »Keine Profite mit Boden und Miete« eine Ausweitung des Erbbaurechts. Öffentliche Wohngrundstücke sollen ab sofort nur noch in Ausnahmefällen verkauft und in der Regel im Erbbaurecht vergeben werden (MhM 2022). Dieser zusätzliche Bedeutungsgewinn des Erbbaurechts bringt die kritische Haltung vieler Genossenschaften erneut auf den Plan.

Dem vorliegenden Beitrag liegt meine Bachelorthesis »Grundstücksvergabe im Erbbaurecht: Potenziale und Hemmnisse für Genossenschaften« zugrunde (Jeske 2021). Sie stellt das Potenzial des Instruments Erbbaurecht den aktuellen Hemmnissen seiner Anwendungspraxis gegenüber. Die Arbeit beruht maßgeblich auf den Ergebnissen von qualitativen Expert*inneninterviews, die im Jahr 2021 durchgeführt wurden. Folgende Akteure wurden befragt: eine Vertreterin des Verbands norddeutscher Wohnungsunternehmen e. V. (VNW), ein Vertreter der Baugenossenschaft freier Gewerkschafter eG (BGFG), ein Vertreter der Drachenbau St. Georg Wohngenossenschaft eG (Drachenbau), ein Vertreter des Hamburger Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG), eine Vertreterin des Immobilienservice der Stadt München, ein Vertreter des Deutschen Erbbaurechtsverbands e. V. sowie eine Abgeordnete der Linken in der Hamburgischen Bürgerschaft (Linke).

Der folgende Beitrag ist in vier Abschnitte gegliedert. Zunächst wird das Instrument Erbbaurecht vorgestellt und wesentliche Merkmale sowie der Inhalt eines Erbbaurechtsvertrags werden beleuchtet. Der zweite Abschnitt behandelt die Auseinandersetzungen um die Anwendung des Erbbaurechts in Hamburg, wobei die Standpunkte der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sowie der Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften analysiert werden. Darauf aufbauend werden im dritten Abschnitt drei Lösungsansätze vorgeschlagen und diskutiert, die die genossenschaftliche Perspektive besser in die kommunale Praxis der Erbbaurechtsvergabe integrieren könnten. Abschließend erfolgt viertens ein Fazit.

Das Instrument Erbbaurecht

Das Prinzip des Erbbaurechts beruht auf der Trennung der Eigentumsverhältnisse von Boden und sich auf ihm befindlichen Gebäuden für eine festgelegte Zeitdauer. Der*die Eigentümer*in eines Grundstücks erteilt dem*der Erbbaurechtsnehmenden dabei das Recht, auf dem Grundstück zu bauen. In der Folge werden Erbbaurechtsnehmende alleinige Eigentümer*innen des/der Gebäude/s, wohingegen Grund und Boden im Eigentum des/der Erbbaurechtsgebenden bleiben. Beim Erbbaurecht handelt es sich um ein dingliches Recht, weshalb es während der Laufzeit weiterverkauft, verschenkt, belastet oder vererbt werden kann. Es wird am häufigsten bei Grundstücken angewendet, die primär der Wohnnutzung dienen, vorwiegend im privaten Wohnungsbau von Eigenheimen (DV/BBSR 2019: 15).

Das hohe Potenzial der Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums, das sich daraus ergibt, legt jedoch nahe, den Anwendungsbereich des Erbbaurechts auf den Geschosswohnungsbau auszuweiten, wie es in Hamburg seit einigen Jahren praktiziert wird und infolge der Einigung mit der Volksinitiative »Keine Profite mit Boden und Miete« zur Regel werden soll (MhM 2022). Von Bund, Ländern und Kommunen kann das Erbbaurecht als boden- und liegenschaftspolitisches Instrument angewendet werden, um städtebauliche Ziele zu verfolgen. Dazu zählen vor allem der Erhalt kommunalen Vermögens, die Verstärkung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Steuerungsmöglichkeiten und die Begrenzung von Bodenspekulation (DV/BBSR 2019: 4)

In Paragraf 1 des Erbbaurechtsgesetzes (ErbbauRG) aus dem Jahr 1919 wird das Recht, auf fremdem Grund und Boden zu bauen, grundsätzlich festgelegt. Darüber hinaus bildet das ErbbauRG die Grundlage für weitere Nutzungsbindungen, die vertraglich vereinbart werden können. Der*die Grundstückseigentümer*in hat die Möglichkeit, bestimmte Gegenleistungen an das vergebene Nutzungsrecht zu knüpfen. Im Anwendungsbereich des Mietwohnungsbaus umfassen solche Gegenleistungen zumeist Vorgaben zur Höhe und Länge von Mietpreisbindungen (DV/BBSR2019: 11). Anstelle eines Kaufpreises wird für die Überlassung der Nutzungsrechte an einem Grundstück ein laufendes Entgelt in Form eines Erbbauzinses gemäß § 9 ErbbauRG gezahlt. Dessen Höhe ist gesetzlich nicht festgesetzt und daher individuell vereinbar. Grundsätzlich bemisst sie sich am Standort, an der Qualität, dem Entwicklungsstand und -potenzial des Grundstücks (Barthauer/Swjagina/Achille Simo 2019: 4). Möglich ist sowohl die Zahlung eines jährlichen Zinses über die gesamte Vertragsdauer als auch eine einmalige Zahlung als sogenannter kapitalisierter Erbbauzins zu Beginn oder während der Laufzeit (Löhr 2020: 12).

Um einen »Anpassungsrückstand der Erbbauzinsen gegenüber den tatsächlichen Bodenerträgen« (Löhr 2020: 88) im Laufe der Zeit zu vermeiden, werden bei Erbbaurechtsverträgen mit einer Laufzeit von mindestens 30 Jahren in aller Regel Wertsicherungsklauseln festgesetzt. Eine Erbbauzinsanpassung ist in Deutschland zumeist an den Verbraucherpreisindex gekoppelt (DV/BBSR 2019: 11) und darf frühestens nach Ablauf von drei Jahren nach Vertragsabschluss und unter Berücksichtigung einer Billigkeitsprüfung erfolgen (§ 9a Abs. 1–2 ErbbauRG). Die Dauer von Erbbaurechten ist individuell verhandelbar und beträgt bei Erbbaurechten mit Wohnzwecken in der Regel zwischen 60 und 99 Jahren (DV/BBSR 2019: 11). Nach der Vertragslaufzeit erlischt das

Erbbaurecht (§ 27 ErbbauRG) und das auf dem Grundstück befindliche Gebäude geht gegen eine Entschädigung des*der Erbbaurechtsnehmenden in das Eigentum des*der Erbbaurechtsgebenden über, sofern der Vertrag nicht vor Ablauf verlängert wird.

Mit der Aufnahme des Erbbaurechts in das Bürgerliche Gesetzbuch im Jahr 1896 wurde das Instrument erstmals rechtlich verankert. Eine bedeutsame Anwendungspraxis erfuhr es jedoch erst in den 1920er Jahren und nach 1945 in einigen deutschen Großstädten, darunter insbesondere in Hamburg. Ab den 1970er Jahren fand das Erbbaurecht dann kaum noch Anwendung; erst seit wenigen Jahren erhält es eine neue – verhaltene – Aufmerksamkeit. Insgesamt betrachtet stellt das Instrument auf dem deutschen Immobilienmarkt eher einen »Fremdkörper« dar (Löhr/Braun 2020: 113). Im Städtevergleich ist Hamburg hinsichtlich Erbbaurechten für Wohnnutzung Vorreiter (DV/BBSR2019: 16). In Gestalt eines Bürgerschaftsantrags von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für »ein neues bodenpolitisches Grundsatzkonzept« (Meyer-Wellmann 2018) und des Haushaltsbeschlusses von 2019/2020 wurde das Erbbaurecht in städtische Handlungskonzepte integriert.

Auseinandersetzungen um die Anwendung des Erbbaurechts in Hamburg

Die Stadt Hamburg hat aktuell 4.400 Grundstücke auf insgesamt 1.250 Hektar Boden im Erbbaurecht vergeben, die zusammen 4,3 Prozent der städtischen Flächen umfassen (BFHH 2019: 14). Im Geschosswohnungsbau sind derzeit 276 Erbbaurechte vergeben, wovon mit 158 Verträgen 57 Prozent auf Wohnungsbaugenossenschaften entfallen. Erbbaurechtsverträge mit privaten Wohnungsunternehmen und privaten Nutzer*innen machen insgesamt ca. 30 Prozent der Gesamtverträge aus (BFHH 2019: 14). Die Erbbaurechtsverträge werden im Auftrag des LIG durch die Firma Wentzel Dr. Immobilienmanagement GmbH verwaltet.

Bis zum Beschluss des Hamburger Senats im Jahr 2022, die Vergabe städtischer Grundstücke im Erbbaurecht als »Regel« festzulegen, galt der Haushaltsbeschluss 2019/2020. Dieser sah vor, städtische Grundstücke »verstärkt im Erbbaurecht [zu] vergeben«, wobei eine Einzelfallprüfung anhand der Lage des Grundstücks erfolgen sollte (je zentraler, desto eher eine Vergabe im Erbbaurecht) (BFHH 2019: 14). Zur Steigerung der Attraktivität des Erbbaurechts und als Reaktion auf Bedenken aus den Reihen der Wohnungswirtschaft erließ die FHH Anfang 2020 ergänzende Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Erbbaurechts (Dressel 2020: 14ff.). Zum einen wurde der Erbbauzins auf 1,5 Prozent gesenkt (vgl. 2005: 5 Prozent), zum anderen die Entschädigungshöhe bei Ablauf eines Erbbaurechts auf 100 Prozent des Verkehrswertes angehoben und nicht wie bisher mit zwei Dritteln entschädigt. Zudem wurde unter bestimmten Voraussetzungen eine Verlängerung um bis zu 20 Jahre unter Beibehaltung des bei Vertragsabschluss vereinbarten Erbbauzinses ermöglicht.

Trotz dieser umfassenden Verbesserung der Rahmenbedingungen finden sich in Hamburg weiterhin scharfe Kritiker*innen des Erbbaurechts. Die Einführung der neuen Maßnahmen löste eine – auch von den lokalen Medien umfangreich kommentierte – heftige politische Auseinandersetzung aus. Insbesondere der VNW sprach sich – ausdrücklich im Namen der Genossenschaften – gegen eine verstärkte Anwendung des

Erbbaurechts aus. Diese würde zu einer Benachteiligung der Genossenschaften gegenüber profitorientierten Investor*innen aufgrund der eingeschränkten Möglichkeit, städtische Flächen zu erwerben, führen (Ritscher 2021; BFHH 2021). Des Weiteren führe sie zu einem Mangel an bezahlbaren Grundstücken für die Wohnraumbereitstellung. Aufgrund der schlechteren Finanzierungskonditionen des Erbbaurechts erwartet der VNW weniger Neubau im genossenschaftlichen Bereich (Ritscher 2021). Im Folgenden sollen die Standpunkte der FHH auf der einen Seite und der Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften auf der anderen Seite dargestellt werden.

Die FHH verfolgt mit dem Erbbaurecht städtebauliche und wohnungspolitische Ziele für eine sozial verantwortliche Stadtentwicklung. Das erbbaurechtliche Prinzip der Trennung von Eigentum und Nutzungsrechten bietet die Chance, städtische Grundstücke im kommunalen Eigentum zu erhalten und sie dennoch zur Schaffung von Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Die Möglichkeit, auf veränderte Ziele der Stadtentwicklung zu reagieren, wird seitens der Kommune als wesentlicher Vorteil des Erbbaurechts gesehen. Diesbezügliche vertragliche Festsetzungen erlauben Anpassungen an sich verändernde Bedürfnisse der Hamburger Bevölkerung (BFHH 2019: 14). Im Vergleich zu anderen städtebaulichen Instrumenten ist besonders die Möglichkeit des Erbbaurechts, Mietpreis- und Belegungsbindungen und Umwandlungsverbote über die gesamte Vertragslaufzeit zu definieren, von großer Relevanz – gerade vor dem Hintergrund des zunehmenden Mangels an Sozialwohnungen.

Laut dem Senat zielen die Vertragsanpassungen im Rahmen des Haushaltsbeschlusses 2019/2020 darauf ab, die Wirtschaftlichkeit der Genossenschaften zu gewährleisten und auf die geäußerte Kritik zu reagieren (BFHH 2019: 15). Als Erbbaurechtsgeberin lässt die FHH den Wohnungsbaugenossenschaften aktuell die Wahl zwischen einem Einmalentgelt und einem jährlichen Zinssatz. Eigenkapitalschwache Genossenschaften bekommen so eine Zutrittsmöglichkeit zum Wohnungsmarkt, der ihnen verschlossen bliebe, wenn der gesamte zu zahlende Betrag auf einmal fällig würde: »Das Erbbaurecht bietet damit einen Finanzierungsvorteil gegenüber dem Kauf.« (BFHH 2019: 15) Zudem wird hervorgehoben, dass der in Hamburg steuerlich absetzbare Erbbauzins von 1,5 Prozent im bundesweiten Vergleich der niedrigste sei (BFHH 2019: 15). Ein weiteres Entgegenkommen sieht der Senat in der Verbesserung der Verlängerungsmöglichkeiten bestehender Erbbaurechtsverträge. Der Haushaltsbeschluss 2019/2020 sieht für den Mietwohnungsbausektor Verlängerungsoptionen vor, die eine langfristige Planung und Bewirtschaftung der Grundstücke fördern sollen und im Falle bestimmter Gegenleistungen seitens der Genossenschaften Finanzierungsvorteile bieten. Etwa, wenn 20 Prozent der betroffenen Wohneinheiten auf dem Grundstück für vordringlich Wohnungssuchende zur Verfügung gestellt werden (BFHH 2019: 16f.).

Da im Geschosswohnungsbau aktuell über 50 Prozent der Erbbaurechtsverträge mit Wohnungsbaugenossenschaften bestehen, sind sie zum Erreichen der angestrebten Neubauziele im Hamburger »Bündnis für das Wohnen« zentrale Verhandlungspartner. Die ablehnende Haltung vieler Hamburger Genossenschaften gegenüber dem Erbbaurecht ist folglich nicht nur aufgrund ihrer wichtigen gesellschaftlichen Funktion für das Wohnen und ihres hohen Einflusses auf das Mietenniveau von hoher Relevanz, sondern auch in ihrer Funktion als Partner des Senats im Bündnis für das Wohnen (siehe Metzger in diesem Band). Vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Erfahrungen der

Genossenschaften mit dem Erbbaurecht zeigte sich beispielsweise der Vertreter des LIG im Interview von deren Skepsis gegenüber den Planungen zur verstärkten Anwendung überrascht (Interview Vertreter LIG). Die Hamburger Genossenschaften, die etwa 1920 noch über ein geringes Eigenkapital verfügten und damals durch die Doppelstrategie »Erbbaurecht und zinsgünstige Kredite durch die Stadt« (Schirg 2021: 22) erstmalig auf dem Wohnungsmarkt Fuß fassen konnten, sind heute oftmals etablierte Marktteilnehmer. Für sie stellt das Erbbaurecht nicht wie damals eine Zugangsmöglichkeit zum Wohnungsmarkt, sondern vielmehr eine im Vergleich zum Eigentum nachteilige Alternative dar.

Demgegenüber ist das Erbbaurecht für kleinere, jüngere Genossenschaften mit wenig(er) Eigenkapital heute »die einzige Chance, überhaupt an Grundstücke zu kommen« (Interview Vertreter Drachenbau). Zwar muss beim Erbbaurecht ein jährliches Entgelt für die Nutzung geleistet, der Preis für das Grundstück jedoch nicht auf einmal und in Summe getilgt werden. Das ermöglicht Kleingenossenschaften, ein Nutzungsrecht an Grundstücken zu erhalten, deren Erwerb ihre finanziellen Möglichkeiten übersteigen würde.

Trotz der unterschiedlichen Standpunkte der Hamburger Genossenschaften gegenüber der Erbbaurechtspraxis wird die aktuelle Auseinandersetzung von der ablehnenden Haltung der großen, kapitalstarken Bestandsgenossenschaften dominiert, deren Argumente im Folgenden systematisch beleuchtet werden sollen.

Die großen Wohnungsbaugenossenschaften betonen, dass sich ihre Kritik nicht gegen das Instrument des Erbbaurechts als solches richte. Der Ansatz, die öffentliche Hand auf dem Grundstücksmarkt zu stärken, trifft bei Genossenschaftsvertreter*innen durchaus auf Verständnis. Ihre Kritik richtet sich ausschließlich gegen die Anwendungspraxis: Während die Genossenschaften bisher die Grundstücke vor Auslaufen des Vertrags meistens ankauften, soll dies künftig vermieden und laufende Verträge verlängert werden. Teure Verlängerungskonditionen zwingen jedoch vereinzelt Genossenschaften zum ungewollten Auslaufen der Verträge (Interview Vertreter BGFG). In solchen Fällen gehen die genossenschaftlichen Bestände an die FHH über, was die Genossenschaften kritisieren: Sie hätten »über viele Jahre bewiesen […], dass auf ihren Grundstücken bezahlbarer Wohnungsbau betrieben wird und die Grundstücke nicht veräußert werden« (Interview Vertreterin VNW). Die Funktion des Erbbaurechts, den spekulativen Grundstückshandel auf dem Hamburger Wohnungsmarkt einzudämmen, wird zwar durchaus anerkannt, die Genossenschaften verfolgten die gewünschten Ziele aus ihrer Sicht aber ohnehin (Interview Vertreterin VNW).

Die Vertreter*innen der befragten Genossenschaften sind sich darin einig, dass Grund und Boden in genossenschaftlichem Eigentum langfristig sicherer vor Spekulation sei als in staatlichem Eigentum (Interview Vertreterin VNW; Interview Vertreter Drachenbau; Interview Vertreter BGFG). In den vergangenen Jahrzehnten – sowohl unter der CDU-Regierung als auch nach dem Regierungswechsel – seien viele städtische Grundstücke veräußert worden, während Wohnungsbaugenossenschaften ihre Grundstücke mehrheitlich seit über 100 Jahren im Sinne des Allgemeinwohls bewirtschafteten. Um mit dem Erbbaurecht die Bereitstellung preiswerten Wohnraums zu fördern, bedürfe es einer klaren Differenzierung seitens der Stadt im Hinblick auf profitorientierte Akteure auf der einen Seite und die bestandshaltende Wohnungswirtschaft auf der

anderen. Letztere versorge den Markt seit Jahrzehnten verlässlich mit bezahlbarem Wohnraum. Während für städtebauliche Maßnahmen und Großprojekte von Investor*innen der Einsatz des Erbbaurechts gerechtfertigt sei, wird eine Anwendung im Mietwohnungsbau der Genossenschaften für nicht angemessen erachtet. Die großen Genossenschaften sehen in der ihnen auferlegten Verpflichtung zur Erbpacht fehlendes Vertrauen seitens der FHH ihnen gegenüber (Interview Vertreter BGFG).

Ein weiterer zentraler Kritikpunkt betrifft die Bemessungsgrundlage der Erbbauzinse. Besonders in Hochpreisregionen wie Hamburg treten bei Vertragsverlängerungen »konfliktbehaftete Situationen« auf, wenn Erbbaurechtsnehmende mit einem deutlichen Anstieg des Erbbauzinses rechnen müssten – wie es der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung ausdrückt (DV/BBSR 2019: 7). Ursächlich für einen solchen Anstieg ist zumeist die Bemessung des Zinses an den Bodenrichtwerten (siehe Manz in diesem Band). Sowohl bei der Verlängerung alter als auch bei neuen Verträgen bemisst sich der zu zahlende Erbbaurechtszins an den aktuellen Bodenrichtwerten. Diese sind gemäß Paragraf 196 des Baugesetzbuchs (BauGB) durchschnittliche Lagewerte für den Boden auf Grundlage einer Kaufpreissammlung einer bestimmten Region. Die Bodenrichtwerte in Hamburg sind folglich vom Gutachterausschuss gebildete Werte, die sich aus den durchschnittlichen Kaufpreisen des Hamburger Bodenmarkts ergeben und durch den spekulativen Grundstückshandel in die Höhe getrieben werden (Interview Vertreterin VNW). Genossenschaften, so die Vertreterin des VNW, seien an diesem Markt in aller Regel nicht beteiligt, da sie mit ihren Beständen nicht handelten. Ähnlich sieht es der Deutsche Erbbaurechtsverband: Der Maßstab für die Bodenwerte seien Verkaufsfälle, das Erbbaurecht sei aber gerade kein Verkauf (Interview Vertreter Deutscher Erbbaurechtsverband).

Die durchschnittlichen Bodenrichtwerte pro Quadratmeter Wohnfläche für Geschosswohnungsbau sind in Hamburg zwischen 2015 und 2021 von 1.024 Euro/m² auf 1.953 Euro/m² gestiegen (GfG 2015, 2021). Während der höchste verzeichnete Richtwert 2015 noch bei 7.303 Euro/m² lag, hat er sich bis 2021 mehr als verdoppelt (auf 14.934 Euro/m²; GfG 2015, 2021). Aus den Daten der vergangenen sechs Jahre lässt sich somit eine exponenzielle Steigerung der Bodenrichtwerte für die kommenden Jahre ableiten. In der Folge werden auch die Zinsen stetig steigen. Anders als beim Eigentum, wo beim Kauf einmalig der vollständige Grundstückspreis gezahlt wird, ist es den Genossenschaften durch die Bemessung am Bodenrichtwert nicht möglich, sich von den Preissteigerungen des Bodens abzukoppeln (Schirg 2021: 24). Auch bei einem vergleichsweise niedrigen Erbbauzins von 1,5 Prozent führe dies bei einer Baulandpreissteigerung von durchschnittlich 200 Prozent seit 2005 (Statista 2021) zu einer derartigen Steigerung des Zinses, dass bezahlbare Mieten auf diesen Grundstücken nicht abgebildet werden könnten (Interview Vertreterin VNW). Die Bodenpreissteigerungen und die Anpassungsklausel, die gemäß Paragraf 9a ErbbauRG eine Erhöhung des Erbbauzinses zur Verhinderung möglicher Wertverluste des Vertrags ermöglicht (DV 2019: 11), führten nicht nur zu Unsicherheiten in Bezug auf die Höhe der zu erwartenden finanziellen Belastung, sondern letztendlich dazu, dass die Genossenschaften für das Grundstück »doppelt, wenn nicht sogar dreifach und mehr« zahlen müssten (Böhm/Chrobok 2019; Interview Vertreterin VNW).

Mögliche Lösungsansätze: Wahloption, Zweckbindung, Ertragsindex

Angesichts der Kontroverse mit dem Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen (VNW) und den großen Wohnungsbaugenossenschaften sieht sich der Senat herausgefordert, eine gütliche Lösung innerhalb des Bündnisses für das Wohnen zum Erbbaurecht zu finden, um die Zusammenarbeit nicht zu gefährden. Um Erbbaurechte flächendeckend anzuwenden, ist es erforderlich, deren Attraktivität aus Sicht der potenziellen Erbbaurechtsnehmenden zu erhöhen. Aus den skizzierten Standpunkten ergeben sich Handlungsansätze, die die genossenschaftliche Perspektive stärker in der Anwendungspraxis berücksichtigen und die bestehenden Konflikte abmildern könnten. In Teilen werden diese Ansätze bereits in anderen Städten angewendet oder diskutiert.

Grundsätzlich lassen sie sich in zwei Stränge aufteilen: (1) die Vergabe kommunaler Grundstücke an Genossenschaften für den Wohnungsbau als Option im Erbbaurecht, also als Wahlmodell zu gestalten; (2) die Vergabe kommunaler Grundstücke an alle Investor*innengruppen im Erbbaurecht zu ermöglichen, wobei der Besonderheit der Genossenschaften als soziale Wohnungsmarktakteure durch eine spezielle Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge Rechnung getragen wird.

Das Modell der *Wahloption* bedeutet, dass Investor*innen, die eine gemeinwohlorientierte Bewirtschaftung der Grundstücke verfolgen, der Ankauf städtischer Grundstücke weiterhin ermöglicht wird. In München wurde von diesem Anwendungsmodell bis Ende 2021 Gebrauch gemacht. Die interviewten Genossenschaftsvertreter*innen favorisieren dieses Anwendungsmodell auch für Hamburg (Interview Vertreterin VNW; Interview Vertreter Drachenbau; Interview Vertreter BGFG). Der Kritik, dass Genossenschaften und andere gemeinwohlorientierte Träger in der aktuellen Vergabepraxis mit der profitorientierten Wohnungswirtschaft gleichgestellt werden, würde hiermit begegnet. Während politische, rechtliche und finanzielle Hemmnisse des Erbbaurechts für Genossenschaften durch ein Erwerbsangebot gegenstandslos werden, entstünden im Gegenzug Nachteile für den Hamburger Wohnungsmarkt. Würde das Wahlrecht ausschließlich für Genossenschaften gelten, würden sie gegenüber anderen Akteuren bevorzugt. Der LIG hält eine derartige Begünstigung für schwierig (Interview Vertreter LIG). Eine Ausweitung des Modells auf die gesamte »gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft« würde jedoch klare Kriterien zur Differenzierung erfordern, die seit Abschaffung der Gemeinnützigkeit im Jahr 1990 nicht mehr vorliegen. Die Wiedereinführung einer Wohnungsgemeinnützigkeit würde im Rahmen eines solchen Modells eine relevante Rolle spielen.

Darüber hinaus lässt sich anhand der Expert*innengespräche prognostizieren, dass bei Wahlmöglichkeit die großen Genossenschaften den Erwerb eines Grundstücks in der Regel vorziehen würden. Fachkreisen zufolge ist jedoch eine flächendeckende Anwendung des Erbbaurechts Voraussetzung, um auch auf umliegenden Flächen eine marktberuhigende und bodenpreisdämpfende Wirkung zu entfalten (DV/BBSR 2019: 33). Inwiefern das Wahlmodell und eine folglich geringere Gesamtzahl an Erbbaurechten diese zentralen Potenziale des Erbbaurechts beeinflussen würden, ist unklar.

Im Interview mit der Bürgerschaftsabgeordneten der Linken wurde ein weiterer Aspekt herausgestellt, der bei dieser Vergabepraxis aus städtischer Sicht eine zentrale Rolle spielt. Trotz großen Vertrauens in die Hamburger Traditionsgenossenschaften be-

stehe beim Verkauf immer die Gefahr, wichtige Bereiche der Stadtentwicklung aus der Hand zu geben (Interview Linke). Außer im Erbbaurecht gebe es derzeit keine Möglichkeit, Festschreibungen über Veräußerungsvorschriften und Belegungsbindungen über einen so langen Zeitraum wie die Dauer eines Erbbaurechtsvertrags zu realisieren. Zwar sei das Bestreben der Wohnungsbaugenossenschaften die langfristige Bewirtschaftung der Grundstücke mit bezahlbarem Wohnraum, aber eine Garantie dafür lasse sich in Kaufverträgen nicht vereinbaren (Interview Linke).

Das *Zweckbindungs-* und das *Ertragsindex-Modell* zielen auf eine Vergabepraxis an alle Investor*innen im Erbbaurecht ab. Beide Modelle sehen vor, die Erbbauzinse im Gegenzug zu wohnungspolitischer Zweckbindung weiter zu reduzieren. Wohnungsbaugenossenschaften, die auf ihren Flächen ohnehin in der Regel eine soziale Wohnraumbewirtschaftung verfolgen, könnten durch die vertragliche Festsetzung bestimmter Gegenleistungen finanziell entschädigt bzw. belohnt werden. Die Ausrichtung der Bewirtschaftung oder die bauliche Aktivität könnten über den Zweckparagrafen der Erbbaurechtsverträge in einem kooperativen Prozess ausgehandelt und für die Dauer des Vertrags festgelegt werden. 20 Jahre vor Ende der Vertragslaufzeit könnte so eine Verlängerung der Erbbaurechte um bis zu 20 Jahre verhandelt werden, ohne die Erbbauzinse an neue Bodenrichtwerte zu binden (BFHH 2019: 17). Ein ergänzender Ansatz könnte sein, die Verlängerungskonditionen für Genossenschaften bereits zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses rechtlich festzusetzen. Mindestens ließe sich bei Vertragsabschluss eine »Sprechklausel« nach Münchener Vorbild festlegen, die eine verbindliche Verlängerungsverhandlung spätestens fünf Jahre vor Vertragsauslauf vorsieht (Interview Vertreterin Immobilienservice München).

Die »Expertenwerkstatt« in Berlin (organisiert von der Initiative Stadt Neudenken und der Stiftung trias mit Unterstützung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen) hat für öffentlich geförderte Wohnungen zudem ein Modell der Kombination von Wohnraumförderung und Erbbaurecht vorgeschlagen, um Mietpreis- und Belegungsbindungen über mögliche Förderzeiträume hinaus abzusichern (Brahm/Darr 2017: 4). Gemäß einer Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) sind in städtebaulichen Verträgen oder Kaufverträgen Bindungen von mehr als 30 Jahren nicht ohne Weiteres möglich. Im Erbbaurecht lassen sich Belegungs- und Preisbindungen dagegen über die Dauer des Wohnbauförderprogramms hinaus begründen (BGH 2019: 16; Freiburg i.Br. o.J.: 14). Hierfür soll ein Modell entwickelt werden, das nach Ablauf der Wohnraumförderung eine Zweckbindung durch Erbbaurechtsverträge vorsieht (Brahm/Darr 2017: 33). Weitere Fördermöglichkeiten durch zinslose Darlehen, wie sie im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung von vielen Ländern bereits an Genossenschaften vergeben werden, könnten auf das Erbbaurecht ausgeweitet werden. Ein solches Modell würde in der weiteren Planung eine klare Definition von Wertminderungsfaktoren erfordern, um aufwendige Einzelfallverhandlungen zu vermeiden. Gleichwohl bleibt eine Ungewissheit über die zu erwartenden Kosten bestehen, solange der Bodenrichtwert die entscheidende Grundlage bildet.

Alternativ zur Kopplung des Erbbauzinses an den Bodenrichtwert schlägt der VNW einen Ertragsindex vor. Der gesamte Erbbauzins würde sich in diesem Modell aus dem Ertrag der Nutzung des Grundstücks ergeben (Interview Vertreterin VNW). In der Anwendung würde das bedeuten, dass Erbbaurechtsnehmende, die hohe Mieten verlan-

gen, verhältnismäßig höhere Erbbauzinse zahlen (Interview Vertreterin VNW). Ein solcher Ertragswert könnte im prozentualen Verhältnis zur vermietbaren Wohnfläche gebildet werden (Interview Vertreter Drachenbau). Diese Vergabevariante wurde in den Vorbesprechungen zum Bericht des Haushaltsbeschlusses über die Drucksache 21/18514 (BFHH 2019) unter den Bündnismitgliedern nicht weiter diskutiert, sodass eine Konkretisierung der Ausgestaltung seitens des VNW ausblieb. Eine ertragsorientierte Bemessung des Erbbauzinses bietet jedoch ein großes Potenzial im bestehenden Interessenkonflikt um steigende Bodenpreise. Auch die Berliner »Expertenwerkstatt« schlägt eine ertragsabhängige Zinslast für gemeinwohlorientierte Nutzungen und den sozialen Wohnungsbau vor (Brahm/Darr 2017: 4).

Eine Abkopplung der Bemessung des Erbbauzinses vom Bodenrichtwert könnte zu einer deutlichen Vergünstigung der Erbbaurechte für Genossenschaften führen und dabei eine Steuerung der Grundstücksnutzung durch die FHH sichern. Mögliche Hindernisse einer derartigen Entkopplung stellen beihilfe- und haushaltsrechtliche Vorschriften dar. Laut LIG schreibt das aktuelle Hamburger Haushaltsrecht die Berechnung der Erbbauzinse anhand der Bodenwerte vor. Der Vertreter des Deutschen Erbbaurechtsverbands hält eine Änderung dieser Bemessungsgrundlage unter Berücksichtigung des EU-Beihilferechts allerdings für möglich und bezeichnet es als einen wünschenswerten Schritt, »wenn so eine bedeutende Kommune wie Hamburg auch mal einen anderen Weg gehen würde« (Interview Vertreter Deutscher Erbbaurechtsverband).

Für alle vorgeschlagenen Lösungsansätze ließen sich weitere, vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV/BBSR 2019) vorgeschlagene Vertragsparameter definieren. In erster Linie bedarf es einer Synchronisierung der Vertragslaufzeiten mit den Sanierungszyklen der Genossenschaftsbestände, um Sanierungs- und Modernisierungsstaus zu unterbinden. Statt der in Hamburg gängigen Laufzeiten von 75 Jahren sollten Erbbaurechtsverträge mit Wohnungsbaugenossenschaften auf 80 Jahre (oder mehr) angelegt werden – dies entspricht zwei Sanierungszyklen eines Gebäudes (DV/BBSR 2019: 39). In größeren Genossenschaftssiedlungen sollte zudem eine Angleichung der Vertragslaufzeiten aller Gebäude vorgenommen werden, um in Nachbarschaften einheitliche Investitionsmöglichkeiten zu gewährleisten. Weiterhin ließe sich die Notwendigkeit schlanker Musterverträge herausstellen. Denkbar sind Musterexemplare oder Vertragsbausteine als Referenzen, um den Verwaltungsaufwand und das Konfliktpotenzial unter Vertragspartner*innen zu minimieren und mithilfe von Beispielverträgen administrative Hemmnisse abzubauen.

Fazit

Die Stadt Hamburg verfolgt mit dem Bündnis für das Wohnen das Ziel, preisgünstigen Wohnungsneubau voranzutreiben. Die großen Wohnungsbaugenossenschaften sind aufgrund steigender Mitgliederzahlen und einer hohen Nachfrage am Neubau interessiert und dafür auf städtische Grundstücke angewiesen. Von einer Lösung in der Auseinandersetzung um die Gestaltung des Erbbaurechts würden deshalb beide Seiten profitieren. Sollte es in einem kooperativen Aushandlungsprozess zwischen den Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften und dem Senat gelingen, die Rahmenbe-

dingungen für eine Erbbaurechtsvergabe weiterzuentwickeln und zu etablieren, würde dies auch anderen gemeinwohlorientierten Wohnungsbauakteuren zugute kommen (siehe Metzger in diesem Band).

Die Einigung zwischen der FHH und der Volksinitiative »Keine Profite mit Boden und Miete« im Jahr 2022 mit dem Ergebnis, das Erbbaurecht in Hamburg flächenmäßig auszuweiten, hat die Auseinandersetzung mit den Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften und der Wohnungswirtschaft weiter angefacht. Auch der VNW hat seine Position erneut deutlich gemacht und seine klare Ablehnung des Erbbaurechts betont (HA 2023). Die Genossenschaften beklagen weiterhin ein fehlendes Vertrauen ihnen gegenüber und mangelnde Finanzierungskonditionen der Erbpachtbedingungen.

Die dargestellten Hemmnisse in der Anwendung des Erbbaurechts – die durch aktuelle Beschlüsse des Senats erneut im Mittelpunkt der politischen Debatte stehen – ließen sich maßgeblich durch die Ausgestaltung der Erbbaurechtsverträge abbauen. Um die Akzeptanz des Instruments zu erhöhen, müssten die Lösungsansätze der Wahloption, der Zweckbindung und des Ertragsindex-Modells auf die Möglichkeiten ihrer Umsetzung geprüft werden.

Die Auseinandersetzung um das Erbbaurecht betrifft jedoch grundsätzlich auch die Frage des ökonomischen Denkens der Wohnungsbaugenossenschaften. Aus den Expert*innengesprächen geht hervor, dass das Erbbaurecht auch unter wirtschaftlich attraktiven Konditionen eher abgelehnt wird. Es steht daher zu befürchten, dass die Vorbehalte der großen Genossenschaften gegenüber dem Erbbaurecht tiefer liegen, als es die Abwägung der Vertragskonstruktionen nahelegt. Um solcherart – möglichen – Vorbehalten entgegenzuwirken, wäre ein weitreichenderer Lösungsansatz nötig, der das Selbstverständnis der großen Genossenschaften in der neuen Wohnungsfrage reflektiert: Verstehen sie sich als kaufmännisch handelnde Investoren oder als Teil einer gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft, die zu einer sozial verankerten Bodenbewirtschaftung beiträgt?

Literatur

Barthauer, Matthias/Swjagina, Marina/Achille Simo, Honoré (2019): Erbbaurechte in deutschen Metropolen. Analyse ihrer Werttreiber und Bedeutung am Investmentmarkt. https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/de/erbbaurechte-in-deutschen-metropolen-germany-jll.pdf (letzter Zugriff am 4.5.2019).

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Haushaltsbeschluss 2019/2020. Drucksache 21/18514. Hamburg.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2021): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Anna-Elisabeth von Treuenfels-Frowein (fraktionslos (FDP): Hamburger Bündnis mit der Wohnungswirtschaft. Drucksache 22/3381. Hamburg.

BGH – Bundesgerichtshof (2019): Urteil vom 8.2.2019 – V ZR 176/17. openJur 2019, 2299. https://openjur.de/u/2135980.html (letzter Zugriff am 4.6.2021).

Böhm, Monika/Chrobok, Alexandra (2019): Offener Brief zur Grundstücksvergabe im Erbbaurecht. Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e. V. Hamburg.

Brahm, Daniela/Darr, Christian (2017): Erbbaurechte in Berlin. Dokumentation der ExpertenWerkstatt. Berlin.

Dressel, Andreas (2020): Sozial gerechte Bodenpolitik für Hamburg. https://www.erbbaurechtsverband.de/fileadmin/user_upload/kongress_2020/vortraege/Vortrag_Andreas_Dressel_Bodenpolitik_in_Hamburg.pdf (letzter Zugriff am 7.4.2021).

DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hg.) (2019): Kommission »Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik« (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. Berlin.

DV/BBSR – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V./Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Erbbaurechte – ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau? Ergebnisdokumentation zum ExWoSt-Projekt Fachdialog Erbbaurecht. Bonn.

Freiburg i.Br. (o.J.): Bezahlbar wohnen 2030. Gesamtkonzept für Freiburg. Anlage zur Drucksache G-20/134. https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E-318026111/1770796/Gesamtkonzept_Wohnen.pdf (letzter Zugriff am 4.5.2023).

GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (2015): Immobilienmarktbericht Hamburg.

GfG – Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Hamburg (2021): Immobilienmarktbericht Hamburg.

HA – Hamburger Abendblatt (2023): Wohnungsbau Hamburg: Hitzige Erbpachtzins-Debatte – und Dressel überrascht, 22.2.2023.

Jeske, Jule Iken (2021): Grundstücksvergabe im Erbbaurecht: Potenziale und Hemmnisse für Genossenschaften. Bachelorthesis. Hamburg: HafenCity Universität. https://repos.hcu-hamburg.de/handle/hcu/576 (letzter Zugriff am 4.5.2023).

Lay, Caren (2019): Bauland in Gemeinschaftshand – 10-Punkte-Plan für eine soziale Bodenpolitik. Positionspapier der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag, 2.7.2019. https://www.linksfraktion.de/themen/positionspapiere/detail/bauland-in-gemeinschaftshand-10-punkte-plan-fuer-eine-soziale-bodenpolitik/ (letzter Zugriff am 25.3.2021).

Löhr, Dirk (2020): Marktgerechte Erbbaurechte. Wie Kommunen über Erbbaurechte bezahlbares Wohnen ermöglichen können. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Löhr, Dirk/Braun, Oliver (2020): Warum hat es das Erbbaurecht so schwer? – Zur Erhöhung der Akzeptanz von Erbbaurechten durch mehr Marktgerechtigkeit. Zeitschrift für Immobilienökonomie 6/2, 111–136.

Meyer-Wellmann, Jens (2018): Rot-Grün ändert Bodenpolitik. Bergedorfer Zeitung, 28.12.2018, 4.

MhM – Mieter helfen Mietern (2022): »Keine Profite mit Boden und Miete«: Einigung mit Hamburger Senat. Pressemitteilung, 2.11.2022. https://mhmhamburg.de/blog/news/keine-profite-mit-boden-und-miete-einigung-mit-hamburger-senat (letzter Zugriff am 3.5.2023).

Ritscher, Axel (2021): Erbbaurecht: Genossenschaften fühlen sich benachteiligt. Hamburger Abendblatt, 13.3.2021, 11.

Schirg, Oliver (2021): Vor 100 Jahren eine gute Idee. VNW-Magazin 2/2021, 22–24.
SPD/Bündnis 90/Die Grünen (2020): Zuversichtlich, solidarisch, nachhaltig – Hamburgs Zukunft kraftvoll gestalten. Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 22. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der SPD, Landesorganisation Hamburg, und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg. Hamburg.
Statista (2021): Preisentwicklung für baureifes Land in Hamburg in den Jahren 2005 bis 2021. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/322373/umfrage/preisentwicklung-fuer-bauland-in-hamburg/ (letzter Zugriff am 4.5.2023).

17. Baugemeinschaften in Hamburg
Gedanken zur strategischen Weiterentwicklung eines Erfolgsmodells

Marcus Menzl und Christian Zimmer

Einleitung

Hamburg gilt seit mehr als 30 Jahren als Hochburg des gemeinschaftlichen Bauens und Wohnens und hat früher als viele andere Städte damit begonnen, die Realisierung von Baugemeinschaften explizit zu fördern. Im gemeinschaftlichen Wohnen sieht die Stadt eine »urbane Antwort auf die Singularisierung der Gesellschaft« (BFHH 2019b: 1) und ein probates Mittel, dem Bedeutungsverlust von Familie und der zunehmenden Vereinsamung vieler Menschen entgegenzutreten. Mit den Baugemeinschaften entstehen neue Wohn- und Lebensformen, die »die individuellen Wohnwünsche ihrer Mitglieder mit dem Ziel [verbinden], eigenständig und dennoch in einer Gemeinschaft zu leben« (BFHH 2019b: 1). Insgesamt ca. 3.240 Wohneinheiten in über 140 verschiedenen Baugemeinschaften wurden in den letzten Jahrzehnten in Hamburg realisiert (BSW o.J.). Viele Menschen haben sich so Wohnsituationen schaffen können, die gleichermaßen auf ihre individuellen Bedürfnisse zugeschnitten, als auch auf Gemeinschaftlichkeit ausgerichtet sind.

Doch das ist nicht alles. Die Stadt fördert die Realisierung von Baugemeinschaftsvorhaben auch deshalb, weil sie ihnen einen erheblichen Mehrwert für die Stadt- und Quartiersentwicklung zuschreibt. Der gemeinsame Bauprozess und die selbstgewählte Nachbarschaft seien Faktoren, die die Gemeinschaftsbildung im Haus fördern und sich darüber hinaus auch positiv auf die Aktivierung des angrenzenden Wohnumfeldes auswirken – etwa durch Impulssetzungen der Gruppenmitglieder oder auch durch die Bereitstellung des Gemeinschaftsraumes für Quartiersaktivitäten. Insgesamt leisten die Gruppen daher einen wichtigen Beitrag, so die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH), Quartiere nachhaltig zu stabilisieren und die Akzeptanz gerade von neuen Wohngebieten zu stärken (BSW o.J.).

Die wohnungspolitische Förderstruktur für Baugemeinschaften wie sie in Hamburg geschaffen wurde, gilt als großer Erfolg, auch über Hamburgs Grenzen hinaus. Diese Wahrnehmung soll in den nachfolgenden Ausführungen nicht grundsätzlich infrage ge-

stellt werden – vielmehr möchten wir mit diesem Beitrag den Blick in die Zukunft richten: Die Stadt weist Baugemeinschaften für die nächsten Jahre eine große strategische Bedeutung bei der Entwicklung von Wohnraum und sozial stabilen Quartieren zu, was die Frage aufwirft, ob die vorhandenen Strukturen und Rahmenbedingungen ausreichen, um diesen Ansprüchen gerecht zu werden – oder ob es gilt, diese konzeptionell weiterzuentwickeln. Aus Sicht des Hamburger Senats geht es um die »strategische Weiterentwicklung« der vorhandenen Verfahren und Unterstützungsstrukturen (vgl. BFHH 2019b) – doch wie könnte diese aussehen?

Anknüpfend an einen Überblick über die schrittweise Entwicklung von Baugemeinschaften in Hamburg und die etablierten Förder- und Unterstützungsstrukturen soll daher der Blick insbesondere auf die weiterführenden Ambitionen gerichtet werden, die seitens der Stadtpolitik mit der Umsetzung von Baugemeinschaften verfolgt werden.[1] Dabei soll vor allem die Frage diskutiert werden, wie Rahmensetzungen aussehen müssten, die die Bildung und das Agieren von Baugemeinschaften so flankieren, dass die Erreichung wohnungs- und stadtentwicklungspolitischer Zielsetzungen tatsächlich realistisch wird.

Genese des wohnungspolitischen Instruments »Baugemeinschaft« in Hamburg

Der Wohnungsbau in Hamburg ist in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg maßgeblich durch das kommunale Wohnungsunternehmen SAGA sowie die in Hamburg stark vertretenen und (bis zur Abschaffung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes 1989) als gemeinnützig anerkannten Wohnungsgenossenschaften geprägt worden. Erst in der Energiekrise der 1970er Jahre kam es zu einem Rückgang der Wohnungsentwicklung durch gemeinnützige und kommunale Wohnungsunternehmen und in der Folge zu einer schrittweisen Perspektivverschiebung vom Neubau ganzer Quartiere zu Erhalt, Stadterneuerung und (wohnungs-)politischer Teilhabe (Scheller 2020). Der aufkommende Protest als Reaktion auf wegfallende staatliche Leistungserbringung im wohnungspolitischen Bereich drückte sich unter anderem in der Entstehung von Wohnprojekten und durch Hausbesetzungen aus (Amantine 2012: 12ff.). Gruppen junger Arbeiter*innen, Arbeitslose und Studierende kritisierten die wohnungspolitischen Verhältnisse und setzten sich für den Schutz vorhandener Bausubstanz und bezahlbaren Wohnraums für alle ein (Scheller 2020: 62).

Die Protestbewegung fand ihre Zuspitzung in der Auseinandersetzung um die Hafenstraße. Mehreren durch die SAGA verwalteten Gebäuden drohte der Abriss. Im Streben nach Autonomie und Selbstverwaltung sowie um eine befürchtete preisgetriebene Neubebauung zu verhindern, besetzten mehrere Gruppen die Häuser und bildeten dort Wohnprojekte (Scheller/Thörn 2018: 921). Eine Konfliktschlichtung auf Grundlage eines Kompromisses kam erst Jahre später unter Mitwirkung der Lawaetz-Stiftung

---

1 Eine wesentliche empirische Grundlage für diesen Beitrag bilden die Masterthesis von Zimmer (2021) sowie verschiedene Hintergrundgespräche mit Akteur*innen der Baugemeinschaftsförderung.

und der Stattbau Hamburg zustande. Die Lawaetz-Stiftung wurde 1986 von der damals sozialdemokratischen Regierung Hamburgs explizit mit dem Auftrag der Befriedung dieses Konfliktes gegründet; Stattbau im Jahr 1985 durch die zivilgesellschaftlichen Akteure »Mieter helfen Mietern«, die Autonomen Jugendwerkstätten sowie das Netzwerk »Selbsthilfe«. Damit wurden zwei sogenannte alternative Sanierungsträger geschaffen, die beide bis heute eine zentrale Rolle an der Schnittstelle von (Wohnungs-)Politik, Verwaltung und dem breiten Spektrum zivilgesellschaftlicher Initiativen und Projekte im Bereich Wohnen und Quartiersentwicklung spielen (Temel 2009: 110f.; Scheller/Thörn 2018: 923; Stattbau Hamburg 2021: 2). Auch durch die Zuweisung öffentlicher Mittel gewannen die beiden Sanierungsträger schnell an Professionalität und begleiteten zahlreiche weitere Wohnprojekte, die zuvor teilweise ohne Rechtsgrundlagen bestanden hatten. Diese wurden nunmehr in verschiedene Trägerformen integriert, die den Erhalt des Wohnraums, aber eben auch die weitgehende Selbstbestimmung und -verwaltung durch die Bewohner*innen gewährleisten konnten.

In den Folgejahren vollzog sich eine Verschiebung von der ausschließlichen Sanierung von Altbauten durch Baugemeinschaften hin zur Errichtung von Neubauprojekten, oftmals in Eigentum (vgl. Altonaer Spar- und Bauverein eG 2016: 8). Dieser Trend der 1990er Jahre erklärt sich einerseits mit der sinkenden Zahl günstiger, nicht sanierter Altbauten, andererseits ist er Resultat von räumlichen Verlagerungen auf den Wohnungsmärkten nach der Wiedervereinigung (vgl. Kröger et al. 2005: 27ff. nach Temel 2009: 110f.). Die von Neubau-Vorhaben geprägten 1990er Jahre gelten heutzutage mitunter als Entstehungszeitpunkt von Baugemeinschaften in Hamburg (FORUM Gemeinschaftliches Wohnen e. V. 2016: 19).

In den 2000er Jahren war das kommunale Interesse sehr präsent, Familienhaushalte an Hamburg zu binden und Suburbanisierungstendenzen durch kostengünstige und familiengerechte Wohnangebote, zumeist in Form von bezahlbarem individuellem Eigentumswohnen, abzuschwächen (BSU 2006). Baugemeinschaften sollten eine Alternative zum »Eigenheim im Grünen« darstellen. In den 2010er Jahren verschob sich der Fokus auf die Förderung von Kleingenossenschaften sowie auch die Integration von Haushalten mit Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein in Baugemeinschaften. In den Kostenvorteilen des mehrheitlich als Geschosswohnungsbau umgesetzten gemeinschaftlichen Wohnens wurde das Potenzial erkannt, auch einkommensschwächere Wohnraumsuchende zu integrieren. Im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode ist das politische Bestreben formuliert, 50 Prozent der Baugrundstücke »möglichst an kleinere Genossenschaften vergeben« zu wollen (SPD Hamburg/Bündnis90/Die Grünen Hamburg 2015: 56f.). Zeitgleich ist jedoch festzustellen, dass der Anteil der realisierten Wohneinheiten durch Wohnungseigentümergemeinschaften an den insgesamt durch Baugemeinschaften realisierten Wohneinheiten im langfristigen Mittel seit der Jahrtausendwende steigt, wohingegen der Anteil der Wohnungen in Kleingenossenschaften sogar sinkt. Der Hamburger Fokus auf die Förderung von Baugemeinschaften, die Projekte in der Rechtsform der Kleingenossenschaft umsetzen wollen, hat sich bis heute jedoch nicht geändert. Ergänzt wird er gegenwärtig durch die strategische Ambition, mithilfe hoher Vergabequoten in den Stadterweiterungsgebieten im Süden und Osten der Stadt den Nachfrageüberhang abzubauen und Baugemeinschaften »neben der

qualitativen auch eine verstärkte quantitative Rolle in der Stadtentwicklung einnehmen zu lassen« (BFHH 2019b: 10).

Aktueller Stand der Förderung von Baugemeinschaften in Hamburg

Im Zentrum der Akteursstruktur steht die 2003 in der Stadtentwicklungsbehörde gegründete Agentur für Baugemeinschaften (AfB), als »zentrale Anlaufstelle für Baugemeinschaften« (Vollmer/Spellerberg 2018: 158). Die AfB begleitet Bauwillige von der Ideenfindung und Gruppenbildung bis hin zur Fertigstellung ihrer Vorhaben. Das Wohnen in Baugemeinschaften wird durch die AfB über Informationen, Veranstaltungen und regelmäßige Formate wie die Kontaktbörse »Baut zusammen!« beworben.

Als wichtiger Baustein des Akteursnetzwerks sind die Baubetreuungsbüros zu nennen (u.a. bis heute die Lawaetz-Stiftung und Stattbau Hamburg), die als Teil der »professionelle[n] Unterstützungsstrukturen« (Menzl 2020: 290) Planung und Realisierung sowie Gruppenprozesse im Rahmen von Baugemeinschaftsvorhaben begleiten. Sie beraten Baugemeinschaften etwa zu wirtschaftlichen, organisatorischen und rechtlichen Belangen (Vollmer/Spellerberg 2018: 160).

Institutionen wie die Hamburgische Investitions- und Förderbank, Fachbehörden, Vertretungen aus den Bezirksämtern, Baubetreuungsbüros sowie die städtischen Entwicklungsgesellschaften sind mit der AfB seit 2005 in der »Koordinierungsrunde Baugemeinschaften« (KORB) zum Erfahrungsaustausch und zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Bauens in Baugemeinschaften vernetzt (BFHH 2019b: 4; Vollmer/Spellerberg 2018: 160; BFHH 2009: 29).

Zentral für die Umsetzung von Baugemeinschaftsvorhaben sind die Einwerbung und die Vergabe von geeigneten Grundstücken. Mit der Einrichtung der AfB wurde die Grundstückszuteilung für Baugemeinschaften von anderen marktlichen Akteuren separiert. Die AfB kann Grundstücke in Abstimmung mit der Dispositionsrunde Wohnbau für Baugemeinschaften reservieren (vgl. FHH 2010: 6, nach Vollmer/Spellerberg 2018: 158). In Hamburg wurde ein »Prozentsatz für Flächenvergabe an Baugemeinschaften« festgelegt (Temel 2009: 110f.), der aktuell bei 20 Prozent der für den Geschosswohnungsbau geeigneten, zu vergebenden städtischen Grundstücke liegt.

Die Vergabe der Grundstücke erfolgte anfangs nach einer Warteliste basierend auf dem Zeitpunkt der Eintragung als Baugemeinschaft. Schnell überholte die Nachfrage das Angebot, sodass 2006 ein Auswahlsystem eingeführt wurde, welches kontinuierlich weiterentwickelt wurde, um die Verteilung der Grundstücke »noch transparenter, nachvollziehbarer und gerechter zu gestalten« (BFHH 2009: 31); es entstand die Konzeptvergabe. Die Kriterien der Vergabe fokussierten zunächst auf »stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Vorgaben«, beispielsweise auf Eigentumsform, Einkommensobergrenzen, Eigenkapitalnachweise, Nachhaltigkeitsaspekte im Bauen oder Haushaltsgrößen sowie die Zusammenarbeit innerhalb der Gruppen und wurden grundstücksbezogen gewichtet (BFHH 2009: 31). Seit 2010 kommt die Konzeptvergabe für alle kommunalen Flächen in Hamburg, die für den Bau von Geschosswohnungen vorgesehen sind, zum Einsatz (Temel 2019: 9). Bei Baugemeinschaften zählt zu 100 Prozent die Konzeptqualität, da ein Festpreis für die Grundstücke angesetzt wird (vgl. Temel 2019: 27).

Das aktuelle Vergabemodell der AfB umfasst mehrere Themenblöcke wie »Gruppe und Partner«, »Planen, Bauen und Umfeld«, »Energie, Ökologie und Mobilität« oder »Finanzierung und Rechtsform« (AfB 2020: 1). Darunter gliedern sich Fragen in einem Bewerbungsbogen, die auch auf Gemeinschaftlichkeit, Gruppenstabilität sowie das geplante Engagement inner- und außerhalb der Baugemeinschaft abzielen (AfB 2020: 1ff.).

Hinsichtlich der Rechtsform und der finanziellen Förderung lassen sich in Hamburg im Wesentlichen drei Modelle unterscheiden: Erstens sind dies Baugemeinschaften in individuellem Eigentum (Modell 1), für die grundsätzlich die Förderrichtlinie »Eigenheim« gilt, welche auch abseits vom gemeinschaftlichen Wohnen angewandt wird (vgl. IFB Hamburg 2023). Dabei werden aber auch Kooperationen zwischen eigentumsorientierten Baugemeinschaften und Genossenschaften berücksichtigt. Nach diesem Modell haben beispielsweise im Stadtteil HafenCity gesteuert über eine gezielte Grundstücksvergabe, Genossenschaften Wohnraum für Baugemeinschaften errichtet. Eigentumsbaugemeinschaften können Darlehen für förderfähige Anteile der Wohnflächen erhalten. Des Weiteren können modulare Zuschüsse etwa für energiesparendes Bauen vergeben werden.

Für genossenschaftlich organisierte Vorhaben gilt die Förderrichtlinie für Baugemeinschaften mit genossenschaftlichem Eigentum. Gefördert werden sowohl Kleingenossenschaften (Modell 2) als auch die Kooperation mit Bestandsgenossenschaften oder genossenschaftsähnlichen Gesellschaftsformen (Modell 3) (IFB Hamburg 2023). Die Förder-Grundmodule umfassen pauschale Förderdarlehen und laufende Zuschüsse, die sich in ihrer Höhe an den jeweiligen Haushaltseinkommen bemessen. Ergänzende Module decken eine große Spannweite ab und umfassen unter anderem sozial-inklusive, altersgerechte und ökologische Bauweisen sowie das Feld der Mobilität (IFB Hamburg 2023). Bei der Förderung ist eine Verkleinerung des eigenen Wohnraums zu Gunsten der Gemeinschaftsflächen möglich. Im Modell 3 wird als Alternative zur Kooperation mit Bestandsgenossenschaften auch eine Kooperation im Rahmen des Mietshäuser Syndikats ermöglicht. Das Mietshäuser Syndikat schließt rechtlich selbstständige Hausprojekte in einem Verbund zusammen und unterstützt deren Realisierung unter anderem durch Direktkredite, die im Verbund eingeworben werden (vgl. Mietshäuser Syndikat 2023).

Trotz der erfolgreich etablierten Strukturen ist der Anteil der durch Baugemeinschaften realisierten Wohnungen – gemessen am jährlichen Neubau in Hamburg – relativ niedrig. In den kommenden Jahren ist die verstärkte Berücksichtigung von Baugemeinschaften mit räumlichem Fokus insbesondere auf die großen Stadtentwicklungsgebiete vorgesehen. Dazu zählen Elbinselquartier, Spreehafenviertel und das Wilhelmsburger Rathausviertel im Bezirk Hamburg-Mitte, der zweite Bauabschnitt der Neuen Mitte Altona, das Holstenareal sowie die Trabrennbahn Bahrenfeld im Bezirk Altona, Oberbillwerder im Bezirk Bergedorf sowie die Fischbeker-Reethen im Bezirk Harburg. Das Ziel einer Umsetzung von über 3.000 Wohneinheiten durch Baugemeinschaften in diesen überwiegend in Planung bzw. Entwicklung befindlichen Gebieten würde einer Verdopplung des Gesamtbestandes gleichkommen, welcher zwischen den 1990er Jahren und heute durch Baugemeinschaften realisiert wurde.

»Erfolgsmodell« Baugemeinschaft in Hamburg: Ansätze zur Weiterentwicklung der Förderstrukturen

In der eingangs erwähnten Drucksache von 2019 (BFHH 2019b) spricht der Senat von neuen Aufgabenstellungen bei der Förderung von Baugemeinschaften: Es sollen erstens deutlich mehr Grundstücke angeboten werden; zweitens sollen die bestehenden Verfahren und Unterstützungsstrukturen »strategisch weiterentwickelt« werden, um Abläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen; explizites Ziel ist es drittens, »die Vielfalt an Baugemeinschaften zu erhöhen und in die Breite zu bringen, somit auch neue Zielgruppen an dieser Wohnform partizipieren zu lassen«. Im Ergebnis soll eine Umsetzung von Projekten »quer durch die Gesellschaft« erfolgen (BFHH 2019b). Dazu sollen auch neue Wege wie etwa Bottom-up-Prozesse in der Gruppenbildung aus Quartieren heraus erprobt oder neue thematische Schwerpunkte gesetzt werden (z.B. Verknüpfung von Wohnen und Arbeit). Schließlich sollen Baugemeinschaften eine noch größere Rolle als »Anker in der Quartiersentwicklung« spielen – durch die Konzentration von Baugemeinschaften in den Entwicklungsgebieten auf 20 Prozent der dort für Geschosswohnungsbau geeigneten Flächen.

Es sollen also mehr Baugemeinschaften in kürzerer Zeit realisiert werden, zudem sollen sie sozial breiter aufgestellt werden und in ihrer Ausstrahlung aufs Quartier noch wirksamer sein. Wie sind diese Ansprüche im Einzelnen einzuordnen?

Förderung von mehr Baugemeinschaften

Zukünftig soll die quantitative Bedeutung von Baugemeinschaftswohnungen an den gesamten Neubauwohnungen in Hamburg mit der bereits genannten Umsetzung von über 3.000 Wohnungen mit dem Fokus auf die großen Stadterweiterungsgebiete deutlich steigen.

Grundsätzlich ist die Ausweitung dieser Wohnform und damit die zunehmende Normalisierung der Wohnoption »Baugemeinschaft« zu begrüßen. Gleichwohl stellen sich einige Fragen, die sich insbesondere aus der deutlichen Fokussierung auf die Entwicklungsgebiete ergeben. Natürlich ist dies die pragmatische Antwort auf die immer knapper werdenden öffentlichen Flächen: Nur in den Entwicklungsgebieten sieht die Stadt noch Handlungsspielräume, um Grundstücke in der genannten Größenordnung zur Verfügung zu stellen. Das wirft jedoch die Frage auf, ob mit dieser Konzentration das Ziel erreicht wird, Baugemeinschaften als Wohnform möglichst breit zu streuen (BFHH 2019b). In drei der sieben Hamburger Bezirke (Nord, Wandsbek und Eimsbüttel) mangelt es gänzlich an Grundstücken. Die Idee, aus den Quartieren heraus Baugemeinschaften zu entwickeln, wird schwerlich funktionieren, wenn die verfügbaren Grundstücke in komplett anderen Teilen Hamburgs liegen.

Das führt zur zweiten Frage, nämlich der, warum Baugemeinschaften seit den 1990er Jahren konsequent im Neubau gedacht werden – warum wird nicht viel stärker über Bestandsflächen, gegebenenfalls auch gewerblich genutzte Areale wie Bürostandorte oder sogar Parkhäuser (siehe das Beispiel Gröninger Hof eG) als Flächenoption nachgedacht? Das würde es tatsächlich ermöglichen, Baugemeinschaften aus Quartieren heraus zu

entwickeln und eine – zumindest räumlich – viel breitere Streuung dieser Wohnform zu erzeugen.

Drittens sieht die Stadt den entscheidenden Mehrwert von Baugemeinschaften darin, dass diese stabilisierend und aktivierend auf Nachbarschaften einwirken. Wenn es diesen Effekt gibt, dann stellt sich die Frage, warum er auf einige wenige Quartiere Hamburgs beschränkt werden soll – noch zumal auf Neubauquartiere, in denen es auch jenseits der Baugemeinschaften reichlich Steuerungsmöglichkeiten gibt, Impulse für stabile und lebendige Sozialstrukturen zu setzen. Würden Baugemeinschaften in weniger privilegiert ausgestattete Bestandsquartiere integriert werden, könnte der quartiersstabilisierende und -aktivierende Effekt wesentlich wertvoller sein. Er würde breitere gesellschaftliche Gruppen erreichen, die dann indirekt von der Baugemeinschaft profitieren könnten.

Es scheint empfehlenswert, Ansiedlungsoptionen von Baugemeinschaften auch in Bestandsquartieren und -gebäuden zu prüfen – zumindest, wenn der Anspruch ernsthaft verfolgt werden soll, Baugemeinschaften als wohnungspolitisches Instrument zur Stabilisierung und Aktivierung von Quartieren einzusetzen.

Prozesse optimieren – doch warum der Fokus auf Kleingenossenschaften?

Der Prozess von der Gruppenbildung bis zum Bezug des gemeinsam entwickelten Wohngebäudes kann fünf bis acht Jahre dauern, mitunter auch länger. In dieser Zeitspanne verändern sich Gruppenzusammensetzung, Größe und Lebensphase der beteiligten Haushalte und auch Lebensentwürfe und Wohnpräferenzen bleiben nicht konstant. Viel Zeit und Energie werden in mitunter zähen und konfliktreichen Prozessen gebunden, in immer neuen Abstimmungserfordernissen mit Behörden, Bauunternehmen und untereinander. Insofern kommt in der »Baugemeinschaftsszene« immer wieder die Frage auf, wie die Abläufe des gemeinsamen Bauens verschlankt, beschleunigt und professionalisiert werden können.

Ansatzpunkte hierzu gibt es viele. Der Prozess der Grundstücksvergabe könnte vereinfacht, erzwungene Nachbarschaften mit professionellen Bauträgern vermieden werden, und natürlich wäre es wünschenswert, wenn Baugenehmigungsverfahren zügiger durchgeführt würden – um nur einige Beispiele zu nennen. Diskussionswürdig ist allerdings auch die in Hamburg sehr ausgeprägte wohnungspolitische Präferenz für die Rechtsform der Kleingenossenschaft. Genossenschaften und dabei vorrangig Kleingenossenschaften, so die politische Argumentation, wohne ein besonders selbstbestimmtes Gemeinschaftsverhältnis inne, das in vergleichbarem Maße bei anderen Rechtsformen nicht erkannt wird (BFHH 2018: 1ff.). Zwar kommt die mittlerweile etablierte Kooperationsform zwischen größeren Bestandsgenossenschaften und Baugemeinschaften zur Anwendung, noch dazu mit geringerem finanziellen (Förder-)Aufwand, doch die Bildung von Dachgenossenschaften, die auf Baugemeinschaften spezialisiert sind, wird in Hamburg nicht explizit gefördert und spielt entsprechend keine große Rolle bei der Umsetzung – ganz im Gegensatz zu anderen Städten (wie München oder Zürich). Der Charme von Dachgenossenschaften liegt darin, Baugruppen und Hausprojekten eine Träger- und Unterstützungsstruktur zu bieten, die diese in Fragen der Finanzierung, der

rechtlichen Organisation, der baulichen Abwicklung und der langfristigen Bewirtschaftung entlastet, ihnen aber zugleich alle Freiräume zur selbstbestimmten, gemeinschaftlich entwickelten Gestaltung von Wohnraum und Wohnumfeld lässt. Argumentationen, dass in Dachgenossenschaften das Eigenständige, Kreative und damit Besondere von Baugemeinschaften verloren gehe, wirken vor diesem Hintergrund und mit Blick auf Referenzen in den genannten Städten (z.B. Wogeno München, Kraftwerk1 und Wogeno Zürich) wenig überzeugend. Zwar gibt es auch in Hamburg Dachgenossenschaften (Schanze eG, Wohnreform eG), diese haben allerdings sehr begrenzte Kapazitäten zur Unterstützung neuer Projekte. In Tübingen zum Beispiel wurde seitens der Stadt 2021 die Dachgenossenschaft Wohnen Tübingen neu initiiert und zu Beginn stark mit öffentlichen Mitteln gefördert. Gerade wenn es das Ziel ist, Baugemeinschaften sozial breiter aufzustellen, spricht einiges dafür, angesichts des erheblichen Aufwands sowie des speziellen Know-hows, das zur Gründung einer Wohngenossenschaft und ihrem langfristigen Management erforderlich ist, alternative Realisierungswege anzubieten.

Es scheint somit dringend geboten, Hamburgs Fokussierung auf Kleingenossenschaften auf den Prüfstand zu stellen. Die Entwicklung von Alternativen, das heißt von professionell agierenden und kostengünstig ausfallenden Realisierungsmodellen jenseits der anspruchsvollen Kleingenossenschaften ist angesichts der gewünschten Expansion (in quantitativer, aber auch in sozialer Hinsicht) unabdingbar. Hinzu kommt: Die Rechtsform Kleingenossenschaft birgt beachtliche Finanzierungshürden, weshalb in den letzten Jahren der selbst gestellte Anspruch, die Hälfte aller für Baugemeinschaften geeigneten Grundstücke für Geschosswohnungsbau an Kleingenossenschaften zu vergeben, nicht selten verfehlt wurde. Und wenn die Stadt in den kommenden Jahren ihre Grundstücke zunehmend in Erbbaupacht vergibt, werden die optionalen Realisierungsmodelle möglicherweise noch knapper: Die Akzeptanz des Erbbaus muss offenbar gerade bei den großen Bestandshaltern wie den Traditionsgenossenschaften erst noch geschaffen werden (siehe Jeske in diesem Band). Die Rechtsform der Kleingenossenschaft wird diesen möglichen Wegfall nicht in dem gewünschten Maße auffangen können. Die Etablierung von Alternativen, die eine gute Balance aus professionellen Rahmensetzungen und eigenständigen Akzenten ermöglichen, wäre daher in hohem Maße sinnvoll.

Die Vielfalt von Baugemeinschaften erhöhen – »quer durch die Gesellschaft«

Baugemeinschaften in Hamburg werden bislang von bildungsnahen Mittelschichthaushalten getragen und geprägt (Scheller/Thörn 2018: 923; Scheller 2020: 68ff.). Zwar wurden in den vergangenen Jahren verstärkt Haushalte mit Wohnberechtigungsschein in die Gruppen integriert (weil es sozial harmonierte oder auch um selbst oder fremd gesetzte Quoten zu erfüllen), doch in der Regel sind diese Personen nicht die prägenden Köpfe in den Baugemeinschaften. Insofern ist der vom Senat formulierte Anspruch, »neue Zielgruppen an dieser Wohnform partizipieren zu lassen« und Projekte »quer durch die Gesellschaft« zu fördern (BFHH 2019b: 2), durchaus berechtigt – doch was resultiert aus ihm?

Einige Punkte sind schon genannt worden: Eine größere räumliche Spreizung, eine noch professionellere Begleitung und eine Verkürzung der Planungszeiten wären sicherlich hilfreich. Ein Engagement in einem Projekt, das erst etliche Jahre später einen Return erbringt (mit einem zu Beginn schwer abschätzbaren Mehrwert) ist für viele Menschen nicht besonders attraktiv.

Die Konkurrenz um Grundstücke ist nach wie vor groß. Wesentliches Kriterium für Erfolg ist es, einen Mehrwert in Form nachbarschaftlicher Angebote, Unterstützungsleistungen oder sonstiger Quartiersimpulse anzubieten. Entsprechend sorgsam stellen sich die Gruppen für neu veröffentliche Bewerbungsverfahren um Grundstücke auf. Die Bewerbungsunterlagen werden auf die Vergabekriterien maßgeschneidert, die Vertreter*innen für die nachfolgende persönliche Vorstellung bei der AfB sorgfältig ausgewählt, Neumitglieder entlang der Vorgaben der Investitions- und Förderbank trennscharf nach ihrem Haushaltseinkommen selektiert. Aufgrund der detaillierten Vorgaben der AfB ist es gar nicht so einfach, ein »Alleinstellungsmerkmal« zu generieren, welches die normativen Vorstellungen, was Baugemeinschaften an dem jeweiligen Standort zum Stadtteil beitragen sollen, erfüllt und sich zugleich positiv von diesen abhebt.

Zur Ausweitung auf die gesellschaftliche Breite könnte es erforderlich sein, die recht detailliert formulierten Erwartungen offener zu denken und somit neue Spielarten von Baugemeinschaften zuzulassen. Auch das Idealbild von Baugemeinschaften als Innovations- und Impulsproduzenten, beziehungsweise noch genauer: von Menschen mit unerschöpflichen Reserven an Zeit, Energie und nachbarschaftlichem Engagement gilt es dabei möglicherweise zu relativieren. Die Frage, was die Stadt gibt und was die Stadt erwarten darf, wird je nach sozialem Milieu anders zu beantworten sein. Entsprechend würden sozialstrukturell wirklich komplexe Baugemeinschaftsprojekte noch einmal ganz neue Unterstützungs- und Förderstrukturen erfordern als jene, die bislang zum Einsatz kommen.

Quartiere stabilisieren und beleben – kein Selbstgänger

Es ist eine offene und fallspezifisch unterschiedlich zu beantwortende Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen der den Baugemeinschaften zugeschriebene Mehrwert für das Quartier tatsächlich generiert wird. Manche Gruppen sind lange noch mit sich selbst beschäftigt, bei anderen erlahmt das Engagement nach den ersten ein bis zwei Jahren und einige sind in sich so zerstritten, dass es sogar besser ist, wenn sie nicht nach außen ausstrahlen. Aber natürlich gibt es auch Beispiele, bei denen die Baugemeinschaften einen wichtigen Beitrag für die soziale Entwicklung des Quartiers erbringen (vgl. Zimmer 2021). Wie kann dieser gewünschte Mehrwert der Baugemeinschaften zielgerichteter herbeigeführt und aktiviert werden?

Nicht alle Gruppen verstehen sich als Impulsgeber und Stabilisatoren von Quartieren und leiten aus den staatlichen Subventionen eine Verpflichtung ab, der Stadt etwas zurückzugeben. Dabei ist es übrigens nicht in der mitunter vermittelten Schwarz-Weiß-Kontrastierung zutreffend, dass die genossenschaftlichen Baugemeinschaftsprojekte automatisch soziale Ziele im Quartier verfolgen und so zu nachbarschaftlichen

Impulsgebern werden (BFHH 2019b: 10), während die WEG-Baugemeinschaften nur an sich selbst denken. Generell könnte eine Möglichkeit zur Herbeiführung der positiven Effekte für das Quartier darin liegen, anknüpfend an die Versprechungen in der Bewerbungsphase in den Kaufverträgen entsprechende Festschreibungen vorzunehmen. Bislang werden etwa bei Genossenschaften höchstens die Verpflichtungen zur Errichtung des Gebäudes vertraglich abgesichert, weitere Regelungen etwa zum Auszug von Mitgliedern oder zur Veräußerung von Anteilen regeln lediglich die Satzungen der Genossenschaften (BFHH 2019a). Beispielsweise könnte im Fall der Integration eines Gemeinschaftsraums in das Projekt der Baugemeinschaft eine Bereitstellung für das Quartier vereinbart werden. Eine derartige Ausweitung der Festschreibungen in den Kaufverträgen liegt nahe, ist in der Praxis allerdings auch nicht immer einfach einzusetzen, da nachbarschaftliche Leistungen häufig nur schwer messbar sind und lebendige soziale Zusammenhänge vermutlich nur dann dauerhaft funktionieren, wenn sie auf anderen Motiven als vertraglichen Verpflichtungen beruhen. Nichtsdestotrotz sollte daraufhin gewirkt werden, die Privilegierung von Baugemeinschaften zum Anlass zu nehmen, verstärkt einen »Return« für die Nachbarschaft einzufordern.

Ein weiterer Gedanke dazu: Der Senat legt den Eindruck nahe, dass die Konzentration von Baugemeinschaften in abgrenzbaren Blöcken von Quartieren die Planungsabläufe vereinfacht und letztlich auch zu höheren positiven Effekten für das jeweilige Quartier führen würde (BFHH 2019b: 4). Sicherlich lässt sich bei bestimmten Themen (z.B. Stellplatzkonzepte, Lösungen für die Nutzung des Erdgeschosses etc.) mitunter schneller ein Konsens erzielen, wenn Baugemeinschaften unter sich bleiben, als wenn zum Beispiel der Dialog mit Bauträgern gesucht werden muss. Gleichwohl ist das Ziel ja nicht, »Baugemeinschaftsinseln« in Quartieren zu schaffen, sondern den Geist von baugemeinschaftlichem Denken in das Quartier zu übertragen. Dazu bedarf es jedoch gerade der eben angesprochenen Reibungen – sie müssten nur intensiv begleitet und konstruktiv gewendet werden. Die Bildung von Baugemeinschaftsclustern in Quartieren ist insofern durchaus ambivalent zu bewerten.

Angesichts der beiden zuvor ausgeführten Punkte ist grundsätzlich zu fragen, ob das von Baugemeinschaften eingebrachte Engagement und die neu kreierten Ideen einen quartiersbezogenen Unterstützungsrahmen bräuchten, um angemessen zur Geltung zu kommen. Mitunter wirkt es so, als sei allein schon die Investition in die Förderung von Baugemeinschaften ein Garant für stabile Quartiere, lebendige Nachbarschaften und gelingende Integrationsprozesse. Gerade bei der Anlage der großen Entwicklungsgebiete bedarf es aber von Beginn an Strukturen, die quartiersbezogene Denk- und Handlungsweisen einfordern, erleichtern und auch dauerhaft begleiten. Der Aufbau solcher Strukturen darf keinesfalls als eine Art Gratisleistung von den Baugemeinschaften erwartet werden, dies würde sie in den meisten Fällen überfordern. Aktive Quartiersentwicklungsplanung benötigt das Engagement vieler Akteure: der Bauherren, der Stadt, ansässiger sozialer Institutionen und aller Gruppen von Bewohner*innen. Sind solche Strukturen aber erst einmal vorhanden, werden Mitglieder von Baugemeinschaften mit großer Wahrscheinlichkeit dazu beitragen, diese mit Leben zu füllen.

Fazit: Die erfolgreichen Strukturen von gestern weiterdenken!

Die Entwicklung der Baugemeinschaften in Hamburg während der letzten 30 bis 35 Jahre wird nicht ohne Grund als erfolgreich bezeichnet. Mit Blick auf die Zukunft gilt es dennoch, darüber nachzudenken, wie Baugemeinschaften als wohnungspolitisches Instrument eingesetzt und die mit der Förderung dieses Wohn- und Lebensmodells anvisierten positiven Effekte nachhaltig erzielt werden können. Zu nennen sind hier insbesondere eine gesellschaftlich breitere Streuung des baugemeinschaftlichen Wohnens, die Ausrichtung auf das Bauen im Bestand und die konsequente Stärkung der Quartiersentwicklung.

Nach zwanzig Jahren ist es dabei auch durchaus angemessen, die Struktur der verdienstvollen AfB zu hinterfragen. So wertvoll es ist, einen Ankerpunkt für das Thema Baugemeinschaften in der Verwaltung zu haben, so ist doch auch festzustellen, dass die Abstimmung und Abwicklung der in leichter Modifikation immer wiederkehrenden Abläufe einen Großteil der Ressourcen der AfB beansprucht. Ähnliches ließe sich – aus der anderen Richtung betrachtet – über die engagierten Hamburger Baubetreuer sagen. Doch wo entsteht in Hamburg grundsätzlich Neues zum Themenfeld Baugemeinschaften und Quartiersentwicklung? Wer hat die Ressourcen dazu, jenseits von punktuellen Optimierungen, als Innovationstreiber zu agieren und neue Wege durchzudenken? Es wäre wünschenswert, wenn die AfB außerhalb der Verwaltung einen Gegenpol erhielte, der systematisch die strategische Weiterentwicklung der Hamburger Baugemeinschaftslandschaft verfolgen und eng damit verknüpft die soziale Profilierung der Quartiersebene zu seiner Aufgabe machen würde. Schließlich ist es keine neue Erkenntnis, dass die behördlichen Strukturen ihre Stärken, in der »routinisierten Erledigung von Daueraufgaben« haben: »Wenn der Staat [hingegen] zu etwas nicht berufen ist, dann zur Organisation von Innovation.« (Siebel et al. 2001: 529)

Ein erster Schritt in diese Richtung könnte eine Struktur wie in München sein, wo die Stattbau München, eine Entwicklerin für zukunftsfähige Wohn- und Siedlungsprojekte, unter dem Namen »Mitbauzentrale München« die Anlauf- und Koordinationsstelle für gemeinschaftsorientierte Wohnformen betreibt – zwar im Auftrag der Landeshauptstadt München, aber außerhalb der Behördenstrukturen und mit viel Eigensinn, kreativen Ideen und innovativen Lösungsansätzen. Auch in Hamburg könnte ein außerhalb von Behörden wirkender Akteur, der ausgehend von der Perspektive der Baugemeinschaften Strukturen hinterfragt und kreativ weiterdenkt, ein äußerst wertvoller Impulsgeber sein.

Literatur

AfB – Agentur für Baugemeinschaften (2020): Bewertungskriterien für die Auswahl von Baugemeinschaftsgruppen für das städtische Grundstück im Mesterkamp Baufeld 9a und 9b in Barmbek-Süd. https://docplayer.org/189506966-Bewertungskriterien-fuer-die-auswahl-von-baugemeinschaftsgruppen-fuer-das-staedtische-grundstueck-im-mesterkamp-baufeld-9a-und-9b-in-barmbek-sued.html (letzter Zugriff am 26.5.2021).

Altonaer Spar- und Bauverein eG (2016): Wohnprojekte bei der altoba. Präsentation zur Informationsveranstaltung am 1.4.2016. https://silo.tips/download/herzlich-willkommen-zur-informationsveranstaltung-wohnprojekte-bei-der-altoba (letzter Zugriff am 23.5.2021).

amantine (Hg.) (2012): Die Häuser denen, die drin Wohnen. Münster: Unrast Verlag.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Drucksache 19/2995 – Planungsleistungen der Bezirksämter für Maßnahmen der Wachsenden Stadt, Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, Haushaltsplan 2009/2010 – Einzelplan 6 Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Vorlage eines Wohnungsbauentwicklungsplans und Erhöhung der Verpflichtungsermächtigung bei dem Titel 06.06610.526.02 im Haushaltsjahr 2010.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2018): Drucksache 21/13087 – Antrag »Stadtplanung von heute für die Stadtentwicklung von morgen (IV): Baugemeinschaften als Anker einer integrierten und sozial stabilen Quartiersentwicklung stärken«.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019a): Drucksache 21/4816 – Baugemeinschaften.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019b): Drucksache 21/18146 – Baugemeinschaften in Hamburg, Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 30. Mai 2018: »Stadtplanung von heute für die Stadtentwicklung von morgen (IV): Baugemeinschaften als Anker einer integrierten und sozial stabilen Quartiersentwicklung stärken (Drucksache 21/13087) und zugleich Stellungnahme des Senats zum Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Dezember 2018: »Neue Baugemeinschaftsförderung in Hamburg – Kleingenossenschaften ein solides Fundament geben« (Drucksache 21/15410).

BSU – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2006): Zusammen bauen lohnt sich – Baugemeinschaften für Familien in Hamburg. www.plan-r.net/files/baugemeinschaften_familien.pdf (letzter Zugriff am 26.5.2021).

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (o.J.): Studie – Evaluation von Baugemeinschaften in Hamburg. https://www.hamburg.de/baugemeinschaften/evaluation/ (letzter Zugriff am 6.2.2023).

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2010): Die Baugemeinschaft – Von der Idee bis zum Einzug. Hamburg.

FORUM Gemeinschaftliches Wohnen e. V. (2016): Grundstücksvergabe für gemeinschaftliches Wohnen – Konzeptverfahren zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, bezahlbaren Wohnraums und lebendiger Quartiere. https://verein.fgw-ev.de/media/forum_konzeptverfahren.pdf (letzter Zugriff am 26.5.2021).

IFB Hamburg – Hamburgische Investitions- und Förderbank (2023): Baugemeinschaften – Förderrichtlinie für Baugemeinschaften mit genossenschaftlichem Eigentum. Gültig ab 1.1.2023. https://www.ifBFHH.de/api/services/document/1171 (letzter Zugriff am 6.4.2023).

Menzl, Marcus (2020): Gemeinsam zum Eigentum – Baugemeinschaften und Genossenschaften. In: Otto Depenheuer/Eckhart Hertzsch/Michael Voigtländer (Hg.), Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung. Berlin: Springer Nature, 287–296.

Mietshäuser Syndikat (2023): Das Syndikat. https://www.syndikat.org/ (letzter Zugriff am 2.4.2023).

Scheller, David (2020): Hamburg – Housing Movements and Local Government. In: Pernilla Hagbert/Henrik Gutzon Larsen/Håkan Thörn/Cathrin Wasshede (Hg.), Contemporary Co-Housing in Europe – Towards Sustainable Cities? New York: Routledge, 57–73.

Scheller, David/Thörn, Håkan (2018): Governing »Sustainable Urban Development« Through Self-Build Groups and Co-Housing: The Cases of Hamburg and Gothenburg. International Journal of Urban and Regional Research 42/5, 914–933.

Siebel, Walter/Ibert, Oliver/Mayer, Hans-Norbert (2001): Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur. Leviathan 29, Nr. 4, 526–543.

SPD Hamburg/Bündnis90/Die Grünen Hamburg (2015): Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 21. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der SPD, Landesorganisation Hamburg, und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg. https://www.hamburg.de/contentblob/7038508/2d28de063ebdca700d3ee3a388ec5960/data/koalitionsvertrag-dl.pdf (letzter Zugriff am 12.2.2023).

Stattbau Hamburg (2021): Die Entstehung von Stattbau und die Instrumente alternativer Sanierung in Hamburg. https://stattbau-hamburg.de/wp-content/uploads/2021/02/STATTBAU-Geschichte-der-Entstehung.pdf (letzter Zugriff am 6.2.2023).

Temel, Robert (2009): Baugemeinschaften in Wien – Endbericht 2: Rechtsfragen, Leitfaden und Grundstücksvergabe. Wien: Stadt Wien, Magistratsabteilung 50 – Wohnbauförderung und Schlichtungsstelle für wohnrechtliche Angelegenheiten, Referat für Wohnbauforschung und internationale Beziehungen.

Temel, Robert (2019): Baukultur für das Quartier. Prozesskultur durch Konzeptvergabe. BBSR, BBR – Allgemeine Ressortforschung.

Vollmer, Maximilian/Spellerberg, Annette (2018): Unterstützungsstrukturen genossenschaftlicher Wohnprojekte in verschiedenen Bundesländern. In: Annette Spellerberg (Hg.), Neue Wohnformen – gemeinschaftlich und genossenschaftlich. Wiesbaden: Springer, 152–171.

Zimmer, Christian (2021): Zwischen Wunsch und Wirklichkeit – Erwartungen an das nachbarschaftliche Engagement von Baugemeinschaften in der HafenCity, Hamburg. Unveröffentlichte Masterthesis. Hamburg: HafenCity Universität.

Konfliktfelder und aktuelle Auseinandersetzungen um das Wohnen in der Stadt

18. Obdach- und Wohnungslosigkeit in Hamburg
Aktuelle Fürsorge- und Kontrollpolitiken mit Geschichte

Katharina Schmidt

Einleitung

Hamburg gilt aktuell als »Hauptstadt der Wohnungslosigkeit« (Diakonie Hamburg 2022a). Mit 1.021 gezählten wohnungslosen Menschen pro 100.000 Einwohner*innen hängt Hamburg damit andere Großstädte in Deutschland wie Stuttgart oder Frankfurt rechnerisch ab (Diakonie Hamburg 2022a). Deutschlandweit zeigt sich bereits seit 2009 ein Trend der Zunahme von Obdach- und Wohnungslosigkeit (BAG W 2009) und europaweit wird von einer Zunahme der Obdachlosigkeit seit 2010 um 70 Prozent ausgegangen. Auf diese Entwicklung reagierte das EU-Parlament 2020 mit einer Petition zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit in der EU, um diese bis zum Jahr 2030 zu beenden (Europäisches Parlament 2020).

Mithilfe solcher statistischen Aussagen lässt sich nicht nur die sozial- und wohnraumpolitische, sondern auch die globalpolitische Dringlichkeit der Thematik zeigen, die besonders städtische Räume betrifft. Gleichzeitig sind statistische Angaben zur Obdach- und Wohnungslosigkeit umstritten. Zum einen aufgrund der Differenzierung der Kategorien Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit und zum anderen aufgrund der schwierigen Datenlage. Zählungen und statistische Erhebungen gelten als komplex und werden nicht nur in Deutschland wegen fehlender kohärenter nationaler und landespolitischer Strategien mit vielen sogenannten »Dunkelziffern« in Verbindung gebracht (Marquardt 2016a). Die Zahlen zur »Hauptstadt der Wohnungslosigkeit« beziehen sich demnach auf die Anzahl von Menschen in Unterbringungssituation in Hamburg und berücksichtigen darin im Gegensatz zu anderen Städten beispielsweise auch geflüchtete Menschen, während sich die EU-Petition auf Obdachlosigkeit bezieht, also auf die Anzahl der Menschen, die vornehmlich auf der Straße leben bzw. in (temporären) Notschlafstellen unterkommen (Feantsa 2005). Das sind für die Stadt Hamburg laut einer von der Stadt in Auftrag gegebenen Studie im Jahr 2018 ca. 1.910 Menschen (Ratzka/Kämper 2018).

Auch wenn Obdach- und Wohnungslosigkeit als Phänomen der städtischen Armut in den letzten Jahren, unter anderem im Kontext der Pandemie sowie mithilfe der eu-

ropapolitischen Initiative wieder stärker in den Fokus stadtpolitischer Aushandlungen gelangt ist, neu ist die Thematik weder für Hamburg noch für andere deutsche Städte. Obdach- und Wohnungslosigkeit gilt spätestens seit dem 16. Jahrhundert als Teil urbaner Verhältnisse und viele Städte sahen sich früher und sehen sich heute dazu verpflichtet, sich um ihre Armen zu kümmern (John 1988: 188). Rechtlich geregelt ist diese Absicht in Deutschland heute im Sozialgesetzbuch (SGB 12 §§ 67–69), über das obdach- und wohnungslose Menschen in »Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten« eingebunden sind. Wer, wann, warum und wie in welcher Situation der Obdach- und Wohnungslosigkeit in einer Stadt war oder ist und was unter »kümmern« verstanden wird bzw. wurde, hat sich allerdings historisch entsprechend der herrschenden gesellschaftlichen Verhältnisse immer wieder gewandelt. Zusammen mit dominanten gesellschaftlichen Vorstellungen über obdach- und wohnungslose Menschen, die meist mit abwertenden Stereotypen in Verbindung gebracht werden, beeinflussen diese Dynamiken auch die aktuelle Aushandlung von städtischen Fürsorge- und Kontrollpolitiken, die im Laufe der Jahrhunderte sowohl von Brüchen und Wandel, aber auch von Kontinuitäten geprägt waren.

Obdach- und Wohnungslosigkeit in Hamburg im Wandel der Zeit

Über die Jahrhunderte änderte sich aufgrund ökonomischer, religiöser, politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen immer wieder, wer sich in Situation der Obdach- und Wohnungslosigkeit befand. Dies betraf zum Beispiel die Situation von Arbeiter*innen ohne Zunftzugehörigkeit im Hochmittelalter, den spätmittelalterlichen Wandel von Vorstellungen von Armut und Reichtum (arbeitendes Volk als gute Arme und Bedürftige/Mittellose als schlechte Arme), selbstorganisierte Siedlungen von Wanderbettler*innen am Rande der freien Reichsstadt Hamburg oder Hungersnöte und Seuchen, welche enteignete Bäuer*innen in die Stadt trieben (Sachße/Tennstedt 1998 [1980]; John 1988; Schenk 2004).

Nach Ende des Dreißigjährigen Krieges, aus dem Hamburg relativ verschont hervorging, war die Stadt Ziel von Flüchtlingsbewegungen. Im Zuge der Aufhebung der Zünfte und der eingeführten Niederlassungsfreiheit unter französischer Besatzung (1811 bis 1814), kam es zu Wanderungsbewegungen in die florierende Großstadt. 1871 wurden 25.849 Schlafgänger (v.a. Arbeiter im Schichtdienst) gezählt, die stundenweise zur Untermiete, in den Kaschemmen von Sankt Pauli oder anderen temporären Orten schliefen (John 1988: 241; Dahms 2010: 50). Mit dem Bau der Speicherstadt ging ab 1883 die Zerstörung von dicht besiedelten Stadtvierteln am Hafen einher, welche schätzungsweise 16.000 bis 24.000 Menschen wohnungslos machte. Auch durch den Abriss der Gängeviertel in der Neustadt-Süd infolge der Cholera-Epidemie von 1892 verschärfte sich die Wohnungsnot in der Stadt (Dahms 2010: 70, 101).

Mit dem Ende des Ersten Weltkriegs und während der nachfolgenden Jahre wirtschaftlicher Rezession stieg die Zahl der Wohnungslosen auch in Hamburg massiv an. Ein Teil des sogenannten »Heers der Wohnungslosen und der bettelnden Wohlfahrtserwerbslosen« (Ayaß 2007: 6) organisierte sich politisch als »Bruderschaft der Vagabunden« und veranstaltete 1932 noch eine Kundgebung in Altona, bevor im Kontext

der landesweiten nationalsozialistischen Bettler*innenrazzia 1933 Wandernde, Landstreicher*innen etc. als sogenannte Asoziale verhaftet wurden (Trappmann 1980: 30). In Hamburg betraf das ca. 1.400 Menschen, die aus Herbergen und Asylen nach Farmsen in die sogenannte Bewahranstalt verbracht wurden. Auch 1938 mit der Aktion »Arbeitsscheu Reich« wurden im Hamburger Stadtgebiet ca. 300 obdach- und wohnungslose Personen verhaftet und von der Schutzhaft in Fuhlsbüttel direkt weiter in das Konzentrationslager Sachsenhausen transportiert (Ayaß 2007: 49).

In der Folge des Zweiten Weltkriegs entstanden im Nachkriegsdeutschland neue Formen von Obdach- und Wohnungslosigkeit. Heimkehrende, Verfolgte, Verschleppte, Evakuierte, Ausgebombte, Internierte, Kriegsgefangene, Flüchtlinge und Butenhamburger*innen waren Bezeichnungen für Personengruppen, die in Hamburg auf einen um mehr als die Hälfte reduzierten Wohnbestand trafen und in Nissenhütten, Wärmehallen, Bunkern und Durchgangslagern untergebracht wurden. Trotz eines ab 1951 geltenden Zuzugsverbots nach Hamburg kamen in den 1950er Jahren bis zur Fertigstellung der Mauer zahlreiche DDR-Flüchtlinge nach Hamburg und auch die danach »freigekauften DDR-Bürger*innen« landeten zunächst in der Zuständigkeit der Nichtsesshaften-Hilfe der Stadt. Die letzten der großen Nachkriegs-Massenunterkünfte, wie das Soziallager Altona in der Eggerstedtstraße (die heutige fux e.G. in der Viktoriakaserne), wurden erst Mitte der 1970er Jahre aufgelöst und die letzten als nichteingliederungsfähig kategorisierten Bewohner*innen vor allem in den neuen Wohnungsbestand der SAGA in St. Pauli umgesiedelt (Khella 1986: 457).

Ab Ende der 1970er Jahre wurde Obdach- und Wohnungslosigkeit in Städten vermehrt als sozioökonomische Problematik im öffentlichen Raum diskutiert. In Hamburg wandten sich die »Berber von der Küste« 1982 an den Bürgermeister Klaus von Dohnanyi mit der Forderung, selbst errichtete Hüttenlager zu respektieren, wenn die Stadt ihrer Unterbringungspflicht schon nicht nachkomme (Breitenreicher 1982: 457). Im Kontext der sogenannten neuen Wohnungsnot als Folge von hoher Arbeitslosigkeit, Mietpreissteigerungen und Verschärfungen von Möglichkeiten des Bezugs von Sozialhilfe wurden im Jahr 1981 in Hamburg 2.554 alleinstehende Obdachlose ermittelt, die auf ein Unterbringungsangebot von 1.650 Schlafplätzen trafen (Breitenreicher 1982: 454).

Ende der 1990er Jahre bis ca. 2008 ist in Hamburg aufgrund wohnraumpolitischer Entspannung und der Umstrukturierung der Wohnungslosenhilfe ein Rückgang von Obdach- und Wohnungslosigkeit zu verzeichnen. Mit der Einführung der Hartz-IV-Gesetze 2005, zunehmenden Sparpolitiken im sozialen Bereich ab 2011, EU-politischen Dynamiken der Freizügigkeit ab 2007 sowie globalen migrationspolitischen Entwicklungen ab 2015 haben sich die Rahmenbedingungen für Obdach- und Wohnungslosigkeit diversifiziert. Aktuell treffen diese Rahmenbedingungen auf krisenhafte Verhältnisse in Deutschland im Kontext der konstatierten Wohnungsmarktkrise, der Covid-19-Pandemie sowie des Krieges in der Ukraine.

Städtische Fürsorge- und Kontrollpolitiken in der Gegenwart: Sogwirkung und Antiattraktivitätsspirale

Fürsorge- und Kontrollpolitiken werden meist getrennt voneinander betrachtet und bearbeitet. Ein Fokus auf städtische Fürsorgepolitiken wie die Anzahl der Einrichtungen, die Qualität der Versorgung, institutionelle Hilfspolitiken, aber auch zivilgesellschaftliches und glaubensbasiertes Engagement untersucht Regeln, Normen, Bedingungen, Angebote und Zugänglichkeiten der Obdach- und Wohnungslosenhilfe (Cloke/May/Johnsen 2010). Städtische Kontrollpolitiken werden dagegen vor allem im Kontext von strafenden Maßnahmen und Verdrängungsmechanismen diskutiert, also beispielsweise mit Hinblick auf Platzverweise, Räumungen, Einsatz von Verdrängungsinfrastruktur in Innenstädten etc. (DeVerteuil/May/Mahs 2009). Auch in Hamburg spielen beide Politiken eine zentrale Rolle. Es zeigt sich jedoch, dass gerade das *Zusammenwirken* von Fürsorge und Kontrolle nicht nur historisch, sondern auch heute als zentrale städtische, sozialräumliche Strategie zu verstehen ist.

Hamburg ist heute eine Stadt, in der es ein vielseitiges Angebot für obdach- und wohnungslose Menschen im Rahmen städtischer Fürsorgepolitiken gibt: von privaten, städtischen und kirchlichen Essensstellen und Kleiderkammern, über Tagesaufenthaltszentren, Beratungsangebote und Duschbusse, bis hin zu Unterbringungsmöglichkeiten. Aber auch kontrollierende Praktiken spielen in Hamburg eine Rolle, sei es im Kontext von Aufwertungsmaßnahmen am Hauptbahnhof, der Verlegung von unregelmäßigem Bodenbelag unter der Kersten-Miles-Brücke in St. Pauli oder der Versicherheitlichung der Innenstadt im Rahmen des G20-Gipfels in Hamburg (Schmidt 2017; Boß 2022). Gleichzeitig zeigt ein Blick in die Geschichte, dass Kontrollpolitiken häufig im Namen der Fürsorge etabliert wurden, aber auch Fürsorgepolitiken oftmals in der Zuständigkeit von Kontrollorganen wie der Polizei lagen. So waren Institutionen der Armenfürsorge auch in Hamburg gegründet worden, um obdach- und wohnungslose Menschen zu kontrollieren und disziplinieren, zum Beispiel im Werk- und Zuchthaus (1618 bis 1842) unter dem Motto »Labore nutrior, labore plector« (»Durch Arbeit werde ich ernährt, durch Arbeit werde ich gezüchtigt«) oder später in sogenannten Arbeiterkolonien in denen Zwangsarbeit üblich war (Brietzke 2000: 147). Andererseits waren und sind auch immer wieder Kontrollorgane für den Schutz der obdach- und wohnungslosen Bevölkerung in Hamburg zuständig, so geht die heute noch existierende Übernachtungsstätte Pik AS auf das Polizeiasyl von 1913 zurück, als Obdach- und Wohnungslosigkeit der Zuständigkeit der Polizeibehörde unterlag (Eltzschig 1995). Auch aktuell wird in Hamburg die städtische Unterbringungspflicht über das polizeiliche Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SOG, § 3 (1)) geregelt, das im Sinne einer Gefahrenabwehr zum Schutz der Menschenwürde, des Lebens und der Unversehrtheit als Erfrierungsschutz interpretiert wird.

Dass ein Ineinandergreifen von Fürsorge und Kontrolle sich über die Jahrhunderte in unterschiedlichsten Dimensionen als Regulationsmechanismus etabliert hat, zeigt sich auch heute gerade in den Bereichen Wohnen und Versorgung.

Wohnen: Unter dem umstrittenen Begriff der »Wohnfähigkeit« verschmelzen Formen des Regierens mit Unterbringungshilfen im deutschen Wohnungslosenhilfesystem. Hier stehen Strukturen und Praktiken in der Kritik, die Menschen zum Wohnen »er-

ziehen« sollen (Marquardt 2016b). Institutionell zeigen sich diese Strukturen in der stufenbasierten Organisation der Wohnungslosenhilfe von Notunterbringung, über temporäres begleitetes oder Übergangswohnen bis zur Vermittlung in regulären Wohnraum. Hier entscheiden Sozialarbeiter*innen und Einrichtungen darüber, ob eine Person genügend Kriterien erfüllt, um in die nächsthöhere Stufe der Wohnungslosenhilfe zu gelangen, bzw. ob eine Person »bereit« ist für reguläres soziales Wohnen, und kontrollieren damit Wohn- und Lebensmöglichkeiten von wohnungslosen Menschen (Nagel 2015). Solche Stufensysteme etablierten sich im Deutschland der 1960er Jahre, um zwischen »resozialisierbaren« und »nichtwiedereingliederungsfähigen« obdach- und wohnungslosen Menschen zu unterscheiden (Khella 1986: 470). In Hamburg wurde daraufhin ein Drei-Stufenmodell entwickelt, das Baracken- und Kasernenlager (Stufe 1), Übergangswohnen (Stufe 2) und regulären sozialen Wohnraum (Stufe 3) umfasste und motivationsfördernde Wirkung entfalten sollte (Bura 1979: 146f.). Mit einigen Abwandlungen und Erweiterungen bestehen solche stufenbasierten Strukturen in der Wohnungslosenhilfe in Deutschland noch immer, auch in Hamburg.

Versorgung: Entlang der Debatte um eine sogenannte »Sogwirkung« wird die strategische Ausrichtung von Fürsorge und Kontrolle auf stadtpolitischer Ebene deutlich. Das Argument der Sogwirkung bezieht sich auf die Annahme, dass eine Stadt, wenn sie eine zu umfassende Fürsorgepolitik umsetzt, eine zu große Anziehungskraft für obdach- und wohnungslose Menschen schafft. Eine nicht so gute und unkomfortable Ausgestaltung von Fürsorgepolitiken, zum Beispiel hinsichtlich der Art der Ausstattung von Einrichtungen, Anzahl von Schlafplätzen, Zugänglichkeit der Angebote für bestimmte Zielgruppen etc. reguliert folglich die Attraktivität einer Stadt für obdach- und wohnungslose Menschen. Der Diskurs um eine Sogwirkung setzt eine Art Regulationsmechanismus der kontrollierten Fürsorge in Gang, der sich in der Ausgestaltung aktueller Fürsorge- und Kontrollpolitiken wiederfindet. So konstatierte im Winter 2011 der damalige Sozialsenator Detlef Scheele: »Wir wollen keine Sogwirkung erzielen. Entstünde der Eindruck, dass Hamburg bessere Unterkünfte habe als andere Städte, würden möglicherweise mehr Obdachlose nach Hamburg kommen« (HA 2011). Für obdach- und wohnungslose Menschen besteht mit dieser Argumentation die Gefahr, dass Städte sich gegenseitig in ihrem Angebot unterbieten und in eine Art »Anti-Attraktivitätsspirale« geraten, die sich in mangelhaften Fürsorgepolitiken in allen Städten widerspiegelt (Schmidt 2017). Hamburg als aktuell proklamierte »Hauptstadt der Wohnungslosigkeit« scheint diesen »Wettbewerb« verloren zu haben. Dies bedeutet im Umkehrschluss jedoch nicht, dass von Hamburgs Obdach- und Wohnungslosenhilfe besondere Anziehungskraft ausgeht.

Traditionell hat das Thema der Obdach- und Wohnungslosigkeit fürsorgepolitisch in den Wintermonaten Konjunktur. Aufgrund von Kälteeinbrüchen und lebensgefährlichen Situationen entwickelt sich hier ein stadtpolitischer »Drive«, der meist durch kurzfristige Maßnahmen kontrolliert werden muss (Schmidt 2017: 255). Spätestens seit der Veröffentlichung der empirischen Studie »Obdachlose, auf der Straße lebende Menschen in Hamburg 2009« (Schaak 2009) findet jedoch auch eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Thematik statt. Diese ruft ein zivilgesellschaftliches Aktionsbündnis

gegen Wohnungsnot auf den Plan und mündet 2012 in ein neues Gesamtkonzept der Wohnungslosenhilfe (BASFI 2012). Besonders zwei Problemlagen, die aus Sicht der Stadt Hamburg besonderer Fürsorge und Kontrolle bedürfen, werden im Konzept fokussiert. Hierbei handelt es sich zum einen um wohnraumpolitische und zum anderen um migrationspolitische Dimensionen von Obdach- und Wohnungslosigkeit.

Wohnraumpolitische Dimensionen der Obdach- und Wohnungslosigkeit: Angebot und »Abfluss«

Spätestens seit 2011 werden in der Stadt Hamburg Debatten geführt, welche das Wohnungslosenhilfesystem grundlegend in Verbindung mit einem »Abflussproblem« stellen (Schmidt 2017: 258). Die sprachliche Verwendung von Abfluss bezieht sich auf die ausgereizten Belegungszahlen in der öffentlichen, aber auch kirchlichen und privaten Unterbringung von Menschen in Situation der Obdach- und Wohnungslosigkeit, aus der kaum mehr Vermittlung in den regulären Wohnungsmarkt stattfinden kann. Dies bedeutet, dass wohnungslose Menschen immer länger in öffentlich-rechtlicher Unterbringung oder anderen Formen des Übergangswohnens verweilen (müssen). Hamburgs Fachstellen für Wohnungslosigkeit zeigten auf, dass die erfolgreichen Vermittlungen von wohnungslosen Menschen aus öffentlich-rechtlicher Unterbringung in Wohnraum von 1.749 im Jahr 2009 auf 1.207 im Jahr 2014 gesunken sind (Diakonie Hamburg 2015). 2017 belief sich die Verweildauer von wohnungslosen Menschen in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung noch durchschnittlich auf 2,62 Jahre, 2021 sind es schon 4,27 Jahre (BFHH 2022). Strukturell ist dies darauf zurückzuführen, dass in Hamburg der soziale Wohnungsbestand stark zurückgegangen ist: von ca. 400.000 in den 1970er Jahren auf ca. 80.000 Wohneinheiten im Jahr 2020. Die Tatsache, dass der soziale Wohnungsbestand des städtischen Wohnungsunternehmen SAGA seit 2011 von ca. 40.000 auf ca. 29.400 Wohnungen im Jahr 2021 geschrumpft ist, spricht für eine zunehmend unsoziale Entwicklung am Hamburger Wohnungsmarkt (BSW 2020).

Hinzukommt, dass immer mehr Menschen in der Stadt Hamburg auf öffentlich geförderten Wohnraum angewiesen sind (darunter Rentner*innen, Studierende, Alleinerziehende), womit die Konkurrenz in diesem Marktsegment steigt und sich die Chancen der Wohnraumvermittlung an obdach- und wohnungslose Menschen schmälert (siehe zur Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen auch Kuschinski in diesem Band). Dies bezieht sich nicht notwendigerweise auf deren finanzielle Situation, sondern vielmehr auf diskriminierende Mechanismen der Wohnraumvergabe, welche aufgrund von vorhandenen Schufa-Einträgen oder stereotypen Vorstellungen über obdach- und wohnungslose Menschen diese auch am sozialen Wohnungsmarkt benachteiligen (Schmidt 2017: 258). In der Konsequenz wurde im Kontext des 2011 etablierten »Bündnisses für das Wohnen« der städtische Kooperationsvertrag mit Wohnungsunternehmen 2016 nachgebessert und eine Kategorie für anerkannt vordringlich wohnungslose Haushalte/Personen eingeführt, welche dezidiert obdach- und wohnungslose Personen und Haushalte sowie wohnberechtigte Zuwander*innen besonders berücksichtigt (BFHH 2016). Auch hier wirkt wieder ein Stufenprinzip, das wohnungslose Haushalte und wohnberechtigte Zuwander*innen nach ihrer Wohnfähigkeit kategorisiert. Gerade

diejenigen, die sich in Stufe 3 befinden und im Wohnungslosenhilfesystem als Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten klassifiziert sind, sowie diejenigen, die in keine dieser definierten Stufenkategorien passen, werden am wenigsten vermittelt (BFHH 2019).

Das Bündnis für das Wohnen sowie der Kooperationsvertrag mit den Wohnungsunternehmen haben zu einer Stabilisierung, jedoch nicht zu einer grundlegenden Verbesserung der Situation geführt. Durch die Evaluierung des Hamburger Gesamtkonzeptes konnten 2019 durchaus einige Erfolge belegt werden, beispielsweise in der Vermittlung von obdach- und wohnungslosen Menschen aus dem Winternotprogramm in öffentlich-rechtliche Unterbringung oder bei der Reduzierung der Zahl der Zwangsräumungen (BASFI 2019). Nichtsdestotrotz verweist unter anderem das Bündnis für eine neue soziale Wohnungspolitik darauf, dass auch der neue Sieben-Punkte-Plan der Stadt nichts daran ändert, dass unter anderem der soziale Wohnungsbau weiterhin stagniert und auslaufende Belegungsbindungen und Mietpreissteigerungen kontinuierlich eine strukturelle Obdach- und Wohnungslosigkeit produzieren, indem Mietschulden zu Zwangsräumungen oder aber auch vom Amt nicht übernommene Kosten der Unterkunft zu Wohnungsverlust führen (Diakonie Hamburg 2022b). Auf Basis einer Befragung von obdachlosen- und wohnungslosen Menschen in Hamburg im Jahr 2018 zeigen Ratzka und Kämper auf, dass formalisierte Verfahren (fristlose Kündigung, Räumung, Zwangsräumung) bei ca. 25 Prozent der befragten obdachlosen Menschen und ca. 32 Prozent der befragten wohnungslosen Menschen als Hauptursache für den Weg in die Obdach- und Wohnungslosigkeit angegeben wurden. Als inhaltliche Auslöser hierfür wurden prekäre ökonomische Verhältnisse genannt, die sich hauptsächlich mit Miet- und Energieschulden sowie Arbeitsplatzverlust begründen (Ratzka/Kämper 2018: 91, 160). Mit Blick auf die Entwicklungen der aktuellen Energiepreise im Zuge des Krieges in der Ukraine, aber auch hinsichtlich klimapolitischer Ziele zeigen sich bereits erste Anzeichen, dass in Zukunft auch Fragen der Energiearmut mit dem Thema der Obdach- und Wohnungslosigkeit verknüpft sein werden.

Abgesehen von der sprachlich fragwürdigen Konnotation von Menschen in Situation der Obdach- und Wohnungslosigkeit als »Abflussmasse«, zeigt diese strukturelle Diskussion um wohnraumpolitische Fürsorge- und Kontrollpolitiken, dass statt der immer wieder diskursiv angeführten individualisierenden und sozialen Problemlagen der Obdach- und Wohnungslosigkeit, grundlegende gesellschaftliche sozioökonomische Verhältnisse wieder stärker in den Blick genommen werden müssen. Dies fordert unter anderem auch das Aktionsbündnis gegen Wohnungslosigkeit in Hamburg, das seit Jahren auf wohnraum- und sozialpolitische Missverhältnisse im Umgang mit Obdach- und Wohnungslosigkeit in der Stadt aufmerksam macht. Aber auch die Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (AGFW) fordert angesichts der europäischen Initiative, der sich auch die Stadt Hamburg angeschlossen hat, Obdachlosigkeit bis 2030 abzuschaffen und legt Vorschläge für eine sozial gerechte Wohnraumversorgung in einem Eckpunktepapier vor (2022). Eine gerechte und leistbare städtische Wohnraumversorgung sollte als grundlegender Bestandteil städtischer Fürsorgepolitiken verstanden werden, welche die Kontrolle des Marktes stärker in den Fokus nimmt als die der Bewohner*innen.

Migrationspolitische Dimensionen der Obdach- und Wohnungslosigkeit: Konkurrenz und abweisende Hilfen

In den letzten Jahren hat sich sowohl die Zusammensetzung, wer sich in Situation der Obdach- und Wohnungslosigkeit befindet, als auch, wer wie in die Obdach- und Wohnungslosenhilfe integriert ist, verändert. Die Obdach- und Wohnungslosenhilfe als niedrigschwelligstes Hilfesystem der Stadt bietet eine Anlaufstelle für viele unterschiedliche Gruppen. Fakt ist, dass sich die Vorstellung von obdach- und wohnungslosen Menschen als alleinstehende, ältere Männer immer stärker von der Realität entfernt. Nicht nur in Hamburg finden sich immer häufiger viele junge Menschen, Frauen oder auch ganze Familien in Situation der Obdach- und Wohnungslosigkeit (BMAS 2022). In Hamburg liegt derzeit jedoch ein besonderer Fokus auf der Internationalisierung der Obdach- und Wohnungslosenhilfe, da im Zuge von globalpolitischen Dynamiken wie Kriegen, aber auch EU-politischen Entscheidungen wie die der Freizügigkeit eine Zuwanderung nach Hamburg stattfindet, die auch Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft in der Stadt in Situation der Obdach- und Wohnungslosigkeit bringt.

Seit 2011 wurden dementsprechend zunehmend EU-Bürger*innen in der Wohnungslosenhilfe verzeichnet, was die Stadt, aber auch die sozialen Angebote der unterschiedlichen Träger seitdem unter anderem vor sprachliche und rechtliche Herausforderungen stellt. Dies wurde besonders in den Wintermonaten deutlich, als der Bedarf an Schlafplätzen im städtischen Winternotprogramm stieg. Nachdem zu Beginn von der Sozialbehörde noch der Leitsatz »niemand muss in Hamburg auf der Straße schlafen« (HA 2011) formuliert wurde, grenzte sich die Offenheit dieses Mottos relativ schnell ein. Im Gesamtkonzept von 2012 wird mit Blick auf das Winternotprogramm bereits formuliert, dass hier Plätze nur für diejenigen bereitgestellt werden, die eine Bleibeperspektive in der Stadt vorweisen können. In der Praxis wurde in den darauffolgenden Jahren die Situation der EU-Bürger*innen daraufhin geprüft, ob sie leistungsberechtigt waren oder nicht, und es wurden die Kategorien der freiwilligen und unfreiwilligen Obdachlosigkeit etabliert.

Freiwillig obdachlos wurden Personen klassifiziert, die woanders (sei es in einer anderen Stadt oder in einem anderen Land) noch einen Wohnsitz bzw. eine Meldeadresse besaßen. Eine Zeit lang galt die Regel: Konnte eine Leistungsberechtigung oder die Unfreiwilligkeit der Obdachlosigkeit innerhalb von drei Tagen nicht nachgewiesen werden, wurden diese Menschen vom Winternotprogramm ausgeschlossen. Des Weiteren berichteten Sozialarbeiter*innen und obdachlose Menschen neben unzumutbaren Unterbringungsstandards von Praktiken der »Zwangsberatung«, bevor sie in das Programm aufgenommen wurden, und Maßnahmen der »Rückführung«, bei denen obdach- und wohnungslose EU-Bürger*innen mit Zugtickets an den Ursprungs- bzw. Meldeort verlegt wurden (Schmidt 2017: 268). Soziale Träger wie die Diakonie oder das Aktionsbündnis gegen Wohnungslosigkeit kritisierten bereits 2016 diese diskriminierenden Praktiken der Hamburger Fürsorgepolitik im Rahmen der Wohnungslosenhilfe (Baeck 2016).

Auch im aktuellen Winternotprogramm 2022/23, das in den letzten Jahren durchaus quantitative und qualitative Veränderungen erfahren hat, findet eine Trennung zwischen berechtigten (unfreiwillig) und unberechtigten (freiwillig) obdachlosen Menschen statt, die sich auch entlang der Frage der Nationalität entscheidet. Für sogenannte frei-

willig Obdachlose steht im Winter lediglich eine mit Tischen und Stühlen eingerichtete Wärmestube zur Verfügung, die nicht als Schlafstätte genutzt werden soll. Diese wird hauptsächlich von EU-Bürger*innen frequentiert. Günter und Harner (2021) bezeichnen derartige Interpretationen des städtischen Erfrierungsschutzes als abweisende Hilfen, welche dem erwähnten Mechanismus der Sogwirkung entgegenwirken sollen. Mit solchen abweisenden Hilfen wie Wärmestube, Rückführungen oder der Trennung zwischen berechtigten und unberechtigten Obdachlosen schließt die Stadt Hamburg bis heute an Traditionen aus dem 16., 19. und 20. Jahrhundert an, als die stadtfremden Armen nach drei Tagen der Stadt verwiesen, obdachlose Menschen im Kontext des Heimatprinzips durch Verschub aus der Stadt gebracht und Wärmehallen als Erfrierungsschutz errichtet wurden (Sachße/Tennstedt 1998 [1980]; Eltzschig 1995).

Die Trennung zwischen stadtfremden und stadteigenen Obdach- und Wohnungslosen führt stadtpolitisch immer wieder zu Forderungen einer restriktiveren, dafür aber besseren Wohnungslosenhilfe, die auch polemisch die Unterbringung von geflüchteten Menschen in Konkurrenz zur Versorgung von deutschen obdach- und wohnungslosen Menschen setzt. Gerade obdach- und wohnungslose Menschen aus Osteuropa haben dabei mit besonderen Ein- und Ausschlüssen zu kämpfen, sowohl gesellschaftlich als auch strukturell (Haj Ahmad 2020). Solidarität in der Stadt mit obdach- und wohnungslosen Menschen findet demnach auch differenziert statt.

Dies zeigte sich bereits 2011, als sich im Zuge einer sprichwörtlichen Ausgrenzung von obdachlosen Menschen durch einen Zaun unter der Kersten-Miles-Brücke ein empörter zivilgesellschaftlicher Protest regte und große Demonstrationen die Vertreibung der obdachlosen Bewohner*innen anprangerten. Dies führte medial zu einer deutschlandweiten Aufmerksamkeit und negativen Berichterstattung über die Stadt, die sich vor allem auf den Zusammenhang zwischen Gentrifizierung und Verdrängung von obdachlosen Menschen in Hamburg bezog. Gleichzeitig wurde etwa zur selben Zeit in ca. zwei Kilometern Entfernung zum wiederholten Mal ein von obdachlosen EU-Bürger*innen, darunter auch Sinte*zze und Rom*nja genutzter Park geräumt, ohne dass sich – jenseits der Präsenz einiger engagierter Sozialarbeiter*innen und Vertreter*innen des Aktionsbündnisses gegen Wohnungslosigkeit – breiter gesellschaftlicher Widerstand gegen das Vorgehen des Bezirksamts Altona regte (Schmidt 2017: 271f.).

Ein Grund für diese selektive Solidarität kann auch in tief verankerten Vorurteilen gegenüber Sinte*zze und Rom*nja und stadtfremden Armen liegen, da diese bis heute immer wieder Gegenstand stereotypisierter Betteldiskurse sind. Im Kontext historischer Bettelordnungen des 18. Jahrhunderts waren zwar alle Bettelnden von Sanktionen betroffen, aber auch damals wurden Sinte*zze und Rom*nja ebenso sowie Juden und Jüdinnen stets mit größerer Härte bestraft und verfolgt (Sachße/Tennstedt 1998 [1980]). Heutige Diskurse um Bettelmafias nicht nur in Hamburg knüpfen an solche rassistischen Vorstellungen immer wieder an (End 2014).

Diese Beispiele werfen die Frage auf, für *wen* Fürsorge- und Kontrollpolitiken in der Stadt *wie* funktionieren. Es wird deutlich, dass Menschen unterschiedlich von Sicherungssystemen aufgefangen sowie gesellschaftlich als hilfsbedürftig anerkannt werden und sich somit unterschiedliche Situationen der Obdach- und Wohnungslosigkeit entlang multipler Dimensionen nicht nur von Nationalität, sondern auch von Alter, Gender und Klasse oder Sexualität herausbilden.

Alte und neue Herausforderungen für die Stadt Hamburg im Umgang mit Obdach- und Wohnungslosigkeit

Die Einblicke, die dieser Artikel in einige Dynamiken von Obdach- und Wohnungslosigkeit in der Stadt Hamburg gibt, verdeutlichen, dass der heutige Umgang mit dem Phänomen nicht losgelöst von Politiken und Praktiken der Vergangenheit betrachtet werden kann, sondern vielmehr in Relation zu diesen steht. Trotz des stetigen Wandels der Thematik zeigen gerade die sich wiederholenden bzw. anhaltenden Muster in Diskursen (Wohnfähigkeit, Abfluss und Sogwirkung), Politiken (Stufenkategorien, Punkte-Pläne, temporäre Wärmestuben) und Praktiken (Rückführungen, Ausgrenzung, Diskriminierung) im Umgang mit Obdach- und Wohnungslosigkeit, dass dies kein neues Thema in der Stadt ist. Vielmehr befindet es sich stadtpolitisch, institutionell und strukturell in einer etablierten Aushandlungsschleife. Martin Rheinheimer konstatiert bereits im Jahr 2000, dass Städte trotz der jahrhundertealten Geschichte von Obdach- und Wohnungslosigkeit in Europa immer wieder vom Thema Armut überfordert sind und auf die »seit der Frühen Neuzeit erworbene[n] Handlungsstrategien und Institutionen zurückgreifen« und dabei alte Muster der »Ausweisung und Abgrenzung« reproduzieren (215).

Diese Feststellung soll in der Konsequenz jedoch nicht dazu beitragen, Obdach- und Wohnungslosigkeit zu normalisieren und als Form der städtischen Armut hinzunehmen. Vielmehr bedeutet dies, das Thema in globaler urbaner Perspektive ernst zu nehmen und die diskursiven, institutionellen und auf informellen Praktiken beruhenden Muster der städtischen Fürsorge- und Kontrollpolitiken zu hinterfragen. Ziel dessen sollte sein, in der Zukunft einen anderen Umgang mit Obdach- und Wohnungslosigkeit in der Stadt zu etablieren, der nicht auf Ausweisung und Abgrenzung beruht. Dies gilt beispielsweise für den saisonalen Aushandlungszyklus, der jeden Winter den politischen Handlungsdruck erhöht, für regelmäßige gesellschaftlich und medial aktualisierte jahrhundertealte Betteldiskurse oder die vermeintliche Sogwirkung im Kontext globaler Migrationsdynamiken. Jenseits dieser eingespielten Dynamiken städtischer Fürsorge- und Kontrollpolitiken entwickelt sich die Thematik der Obdach- und Wohnungslosigkeit jedoch auch stets weiter. Hierzu gehören unter anderem neuere Debatten im Zuge architektonischer, wohnraum- und sozialpolitischer Zugänge sowie die Erweiterung der Akteurskonstellationen, sprachlichen Fähigkeiten und diverseren Zusammensetzungen der Strukturen der Wohnungslosenhilfe, aber auch neue lokal- und globalpolitische Herausforderungen.

So eröffneten sich gerade im Kontext der Covid-19-Pandemie besondere Notwendigkeiten, aber auch Möglichkeiten in der Stadt, welche zum Beispiel eine Einzelunterbringung von obdach- und wohnungslosen Menschen in Hotels zur Folge hatten. Die Erfahrung einer Einzelzimmerunterbringung wurde von verschiedensten Seiten als erfolgreich bezeichnet und bestätigt Ansätze, die ein *housing first* auch in der Stadt Hamburg etablieren sollen. Derzeit formieren sich in Hamburg hierzu städtische Pilotprojekte, aber auch der Verein der Straßenzeitung Hinz&Kunzt hat bereits ein eigenes Haus eröffnet, welches das Wohnen in den Vordergrund stellt. Auch post-pandemisch organisieren zivilgesellschaftliche Gruppen in Zusammenarbeit mit Hotelanbietern in Hamburg derzeit eine private Hotelunterbringung. An solche Entwicklungen schließen sich grundsätzliche Diskussionen um private und städtische Obdach- und Wohnungslosenhilfe an,

da die Erweiterung der Akteure und Angebote im Hilfesystem auch eine Konkurrenzsituation für die klassischen Akteure gesellschaftlicher Fürsorge- und Kontrollpolitiken darstellt. Hier geht es dann auch um das Verhältnis assistenzialistischer, also systemimmanent helfender Ansätze zu strukturellen sozial- und wohnraumpolitischen Veränderungen, nicht nur im Kontext der Unterbringung. 2022 hat Dominik Bloh das Bundesverdienstkreuz für seinen Einsatz in Hamburg mit seinem mobilen Dusch- und Hygieneangebot für Obdachlose, dem Duschbus »Go Banyo« verliehen bekommen. Überreicht wurde die Auszeichnung durch Bundespräsident Frank Walter Steinmeier, der 1991 zum Thema Obdach- und Wohnungslosigkeit und Recht auf Wohnen in Deutschland promovierte, welches es bis heute immer noch nicht gibt. Einzelpersonen, Initiativen sowie zunehmend Akteure eines sozialen Unternehmer*innentums übernehmen die Grundversorgung städtischer Bewohner*innen und werden für etwas ausgezeichnet, was selbstverständlich sein sollte. Wie sich diese neueren Dynamiken auf zukünftige Fürsorge- und Kontrollpolitiken in Hamburg auswirken, wie diese zu bewerten sind, welchen Effekt diese haben und was sie für eine progressivere stadtpolitische Auseinandersetzung mit Obdach- und Wohnungslosigkeit bedeuten, steht aktuell zur Diskussion.

Trotz solcher neueren Dynamiken und stadtpolitischen Aushandlungsversuche, sei es im Kampf um Wohnraum oder bei der Auseinandersetzung um Internationalisierung der Wohnungslosenhilfe, stellt sich die Frage, wie Hamburg vor dem Hintergrund der komplexen und auch verfestigten Muster der Fürsorge und Kontrolle im stadtpolitischen Umgang mit Obdach- und Wohnungslosigkeit innerhalb der sieben verbleibenden Jahre bis 2030 eine tatsächliche Abschaffung der Obdachlosigkeit erreichen möchte. Die in diesem Beitrag aufgezeigten vieldimensionalen Widersprüche in den städtischen Diskursen, Politiken und Praktiken sprechen vielmehr dafür, dass Obdach- und Wohnungslosigkeit in Hamburg auch in Zukunft ein umstrittenes Thema bleiben wird.

Literatur

AGFW – Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (2022): Eckpunkte für einen Aktionsplan zur Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit in Hamburg bis 2030. Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. https://www.agfw-hamburg.de/download/AGFW-Eckpunkte_Aktionsplan-Ueberwindung-Wohnungsloskeit.pdf (letzter Zugriff am 10.1.2023).

Ayaß, Wolfgang (2007): Wohnungslose im Nationalsozialismus. Begleitheft zur Wanderausstellung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. Bielefeld: BAG Wohnungslosenhilfe e. V.

Baeck, Jean-Philipp (2016): Obdachlose zweiter Klasse. Beim Winternotprogramm werden nur »unfreiwillige« Obdachlose eingelassen. Wer in Rumänien eine Wohnung hat, muss auf einem Stuhl übernachten. taz, 23.12.2016. https://taz.de/Unterkunft/!5366112/ (letzter Zugriff am 10.1.2023).

BAG W – Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2009): Statistikbericht 2009. Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen in Deutschland 2009. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/STA/STA_Statistikbericht_2009.pdf (letzter Zugriff am 10.1.2023).

BASFI – Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (2012): Gesamtkonzept der Wohnungslosenhilfe in Hamburg. Hamburg.

BASFI – Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (2019): Fortentwicklung der Wohnungslosenhilfe. Sachstand seit Vorlage des Gesamtkonzepts Wohnungslosenhilfe 2012.

BFHH –Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2016): Drucksache 21/2905 – Gesamtkonzept zur besseren Versorgung von anerkannt vordringlich Wohnungsuchenden mit Wohnraum, zugleich Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 11. Juni 2015 »Sofortprogramm zur Versorgung von vordringlich Wohnungsuchenden. Hamburg.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2019): Drucksache 21/18977 – Hamburg nur sozial: Wohnungslose im Stufensystem der Fachstellen. Große Anfrage. Hamburg.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2022): Drucksache 22/7450 – Wohnungslose Menschen in öffentlich-rechtlicher Unterbringung. Schriftliche Kleine Anfrage. Hamburg.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022): Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Abs. 2 und 3 WoBerichtsG. Forschungsbericht 605. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-605-empirische-untersuchung-zum-wohnungslosenberichterstattungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (letzter Zugriff am 28.4.2023).

Boß, Daniela (2022): Geographien der Verdrängung. Obdachlosigkeit zwischen neoliberaler Stadtentwicklung und gruppeninternen Verdrängungsmechanismen. In: Frank Sowa (Hg.), Figurationen der Wohnungsnot. Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen. Weinheim: Juventa, 381–402.

Breitenreicher, Hille Jan (1982): Hamburg – Pik As. In: Künstlerhaus Bethanien (Hg.), Wohnsitz: Nirgendwo. Vom Leben und vom Überleben auf der Straße. Berlin: Fröhlich & Kaufmann, 446–459.

Brietzke, Dirk (2000): Arbeitsdisziplin und Armut in der frühen Neuzeit. Die Zucht- und Arbeitshäuser in den Hansestädten Bremen, Hamburg und Lübeck und die Durchsetzung bürgerlicher Arbeitsmoral im 17. und 18. Jahrhundert. Hamburg: Verein für Hamburgische Geschichte.

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg (2020): Wohnungsbaubericht 2020. Hamburg.

Bura, Josef (1979): Obdachlosigkeit in der Bundesrepublik. Ursachen und Entwicklung. Ein Beitrag zur Theoriebildung. München: Minerva.

Cloke, Paul/May, Jon/Johnsen, Sarah (2010): Swept Up Lives? Re-Envisioning the Homeless City. Chichester: Wiley-Blackwell.

Dahms, Geerd (2010): Das Hamburger Gängeviertel. Unterwelt im Herzen der Großstadt. Berlin: Osburg.

DeVerteuil, Geoffrey/May, Jon/Mahs, Jürgen von (2009): Complexity Not Collapse: Recasting the Geographies of Homelessness in a ›Punitive‹ Age. Progress in Human Geography 33/5, 646–666.

Diakonie Hamburg (2015): Zahlen und Fakten zur aktuellen Situation der Wohnungslosigkeit in Hamburg. https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/diakonie/.ga

lleries/downloads/Presse/22-04-Zahlen-und-Fakten-zur-aktuellen-Situation-der-WL-in-HH.pdf (letzter Zugriff am 10.1.2023).

Diakonie Hamburg (2022a): Hamburg ist Hauptstadt der Wohnungslosigkeit: Diakonie fordert hamburgischen Aktionsplan. https://www.diakonie-hamburg.de/de/presse/pressemitteilungen/Diakonie-fordert-hamburgischen-Aktionsplan/ (letzter Zugriff am 10.1.2023).

Diakonie Hamburg (2022b): 7-Punkte-Programm des Senats: Hamburger Bündnis für eine neue soziale Wohnungspolitik fordert echten Neubeginn. https://www.diakonie-hamburg.de/de/presse/pressemitteilungen/7-Punkte-Programm-des-Senats-Hamburger-Buendnis-fuer-eine-neue-soziale-Wohnungspolitik-fordert-echten-Neubeginn/ (letzter Zugriff am 10.1.2023).

Eltzschig, Johannes (1995): Zwischen Asyl und Arbeitshaus. Entstehung und Entwicklung der Obdachlosenfürsorge in der Freien und Hansestadt Hamburg während des Deutschen Kaiserreichs (1880–1914). Hamburg.

End, Markus (2014): Antiziganismus in der deutschen Öffentlichkeit. Strategien und Mechanismen medialer Kommunikation. Studie. Heidelberg: Dokumentations- und Kulturzentrum Deutscher Sinti und Roma.

Europäisches Parlament (2020): EU soll Obdachlosigkeit bis 2030 beseitigen. https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201120IPR92124/eu-soll-obdachlosigkeit-bis-2030-beseitigen (letzter Zugriff am 10.1.2023).

Feantsa (2005): ETHOS – Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung. https://www.feantsa.org/download/at___6864666519241181714.pdf (letzter Zugriff am 10.1.2023).

Güntner, Simon/Harner, Roswitha (2021): Wohnen, Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe. Soziale Passagen 13/2, 235–252.

HA – Hamburger Abendblatt (2011): Bürohaus statt Bunker. 242 zusätzliche Schlafplätze für Obdachlose, 2.11.2011.

Haj Ahmad, Marie-Therese (2020): Von Ein- und Ausschlüssen in Europa. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.

John, Wolfgang (1988): … ohne festen Wohnsitz. Ursache und Geschichte der Nichtseßhaftigkeit und der Möglichkeiten der Hilfe. Bielefeld: VSH Verlag Soziale Hilfe.

Khella, Karam (1986): Die Wohnungsfrage in der Bundesrepublik: Wohnungsnot, Obdachlosigkeit, Penner, Mieterberatung, Praxis im Stadtteil und Notunterkünften. Hamburg: Theorie und Praxis Verlag.

Marquardt, Nadine (2016a): Counting the Countless: Statistics on Homelessness and the Spatial Ontology of Political Numbers. Environment and Planning D: Society and Space 34/2, 301–318.

Marquardt, Nadine (2016b): Learning to Feel at Home. Governing Homelessness and the Politics of Affect. Emotion, Space and Society 19, 29–36.

Nagel, Stephan (2015): Wohn(un)fähigkeit – ein Wiedergänger in der Wohnungslosenhilfe. wohnungslos 57/3-4, 82–88.

Ratzka, Melanie/Kämper, Andreas (2018): Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte. Hamburg. https://www.hamburg.de/contentblob/12065738/5702405ed386891a25cdf9d4001e546b/data/d-obdachlosenstudie-2018.pdf (letzter Zugriff am 28.4.2023).

Rheinheimer, Martin (2000): Arme, Bettler und Vaganten. Überleben in der Not 1450–1850. Frankfurt a.M.: Fischer.

Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian (1998 [1980]): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg. Stuttgart: Kohlhammer.

Schaak, Torsten (2009): Obdachlose, auf der Straße lebende Menschen in Hamburg 2009. Eine empirische Untersuchung. Hamburg: Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz.https://www.hamburg.de/contentblob/1715526/19e83c8b2d4881a44826f1595d3e90fc/data/obdachlosenstudie-2009.pdf

Schenk, Liane Alexandra (2004): Auf dem Weg zum ewigen Wanderer? Berlin: Freie Universität Berlin.

Schmidt, Katharina (2017): Ordinary Homeless Cities? Geographien der Obdach- und Wohnungslosigkeit in Rio de Janeiro und Hamburg. Dissertation, Universität Hamburg. https://ediss.sub.uni-hamburg.de/handle/ediss/7788 (letzter Zugriff am 10.1.2023).

Trappmann, Klaus (Hg.) (1980): Landstraße, Kunden, Vagabunden. Gregor Gogs Liga der Heimatlosen. Berlin: Gerhardt.

19. Migrationseffekte auf dem Hamburger Wohnungsmarkt

Ingrid Breckner

Einleitung: Konzeptionelle Annahmen und begriffliche Klärungen

Auch in Hamburg erweisen sich weder der Wohnungsmarkt noch das Phänomen der Migration als einheitlicher Untersuchungsgegenstand: Beide Tatbestände beeinflussen sich wechselseitig und sind jeweils durch spezifische raumzeitliche Differenzierungen gekennzeichnet. Der folgende Beitrag fokussiert Spuren unterschiedlicher Migrationsbewegungen auf Hamburger Wohnungsteilmärkten seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, um zu zeigen, wie sich Entwicklungen in bestimmten städtischen Teilräumen überlagert haben und dadurch Konfliktpotenziale in diesem Themenfeld zugespitzt oder entschärft haben.

Der Begriff Migration umfasst hier – wie in vielen anderen fachlichen Perspektiven[1] – alle Variationen temporärer und dauerhafter räumlicher Mobilität über Nationalstaatsgrenzen hinweg. Ludger Pries (2001: 39f.) unterscheidet dabei vier Idealtypen internationaler Migration, die sich auch im Hamburger Zuwanderungsgeschehen identifizieren lassen: *Emigrant*innen* beziehungsweise *Immigrant*innen* streben aufgrund politischer Verfolgung, aus wirtschaftlicher Not oder wegen bereits bestehender sozialer Bindungen einen dauerhaften Aufenthalt in den Ankunftsländern an. Sie verwirklichen diesen physischen Wechsel des Wohnstandortes auch mehrheitlich, wenn die aufenthaltsrechtlichen Bedingungen es zulassen. *Rückkehr-Migrant*innen* oder *Remigrant*innen* verlassen ihre Herkunftsländer ebenfalls physisch, aber nur temporär, meist um ihre Einkommenssituation zu verbessern. *Diaspora-Migrant*innen* passen sich nur partiell an Lebensbedingungen im Ankunftsland an, weil sie aus religiösen Gründen oder Loyalitäten zu politischen oder kulturellen Organisationen soziale Beziehungen zu Akteur*innen in ihren Herkunftsländern aufrechterhalten wollen. *Transmigrant*innen* verknüpfen Erfahrungen sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Netzwerke aus Herkunfts- und Ankunftsländern und leben so dauerhaft in transnationalen sozialen Räumen.

1 Zu historischen und internationalen Variationen des Migrationsverständnisses vgl. Hillmann 2020: 172ff.; disziplinäre Konzepte diskutiert Becker 2018: 72ff.

Diese Typisierung basiert auf grundlegenden Ausgangsmotiven grenzüberschreitender Wanderung, die sich auch nach personenbezogenen Merkmalen (z.B. Qualifikation, Geschlecht, Alter), Herkunfts- beziehungsweise Ankunftsregionen, freiwilliger oder erzwungener Wanderung oder nach Zeitstrukturen der Wanderung unterscheiden lassen (Pries 2001: 37). Der jeweilige sozioökonomische und politische Status der Einwandernden wird von gruppenspezifischen aufenthaltsrechtlichen Regelungen des Einwanderungslandes beeinflusst. Diese verändern sich durch gesellschaftspolitische Aushandlungsprozesse im Zeitverlauf. Veränderungen sind zudem auch in der Zugehörigkeit von Migrant*innen zu einem Idealtypus feststellbar, wenn sich die anfänglichen Wanderungsmotive im Zeitverlauf ändern.

Auf dem Hamburger Wohnungsmarkt erzeugen alle Variationen des typisierten Migrationsgeschehens Nachfragedruck, wenn auch unterschiedlich in einzelnen Teilsegmenten: Die ab den 1950er Jahren politisch ermöglichte Einwanderung von (Spät-)Aussiedler*innen[2] kann typologisch als eine sozialstaatlich abgefederte Emigration betrachtet werden: Denn diese deutschstämmigen Bevölkerungsgruppen aus Osteuropa und der Sowjetunion beziehungsweise aus ihren Nachfolgestaaten erhielten einen raschen Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft und waren von Anbeginn zum Bezug von Sozialleistungen und später zu gefördertem Wohnraum berechtigt. Die privatwirtschaftlich angeforderte sowie bildungspolitisch erwünschte Bildungs- und Arbeitsmarktzuwanderung ist sozioökonomisch breit gefächert und wird staatlich reguliert. Sie setzt sich zu Beginn vorwiegend aus Remigrant*innen oder Transmigrant*innen mit unterschiedlichen Qualifikationen zusammen, die sich später – je nach rechtlichen Möglichkeiten – auch zu einer dauerhaften Emigration entscheiden können. In Abhängigkeit von Erwerbseinkommen, Stipendien oder Familienunterhalt können sie sich entweder nur preisgünstigen oder auch teuren Wohnraum zur Miete oder im Eigentum leisten und treten deshalb auf unterschiedlichen Wohnungsteilmärkten in Erscheinung. Der Idealtypus Emigration beziehungsweise Immigration dominiert anfangs in der meist durch wirtschaftliche Verhältnisse oder politische Verfolgung erzwungenen Fluchtmigration. Der Zugang dieser Gruppe zu mietrechtlich abgesichertem Wohnraum hängt von ihrem Aufenthaltsstatus ab sowie von der anfangs oft noch eingeschränkten Zahlungsfähigkeit und der Diskriminierungspraxis von Vermieter*innen. Davor müssen sie – häufig auch längere Zeit – in staatlich bereitgestellten Unterkünften mit eingeschränkter Privatsphäre und einem ausgeprägten institutionellen Kontrollregime leben.

Die nachfolgende detaillierte Betrachtung von Wohnverhältnissen unterschiedlicher internationaler Zuwander*innengruppen in Hamburger Wohnungsteilmärkten beginnt in den 1950er Jahren. Es wird gezeigt, welche davon mit welchen vorwiegenden Wanderungsmotiven und damit verbundenen Wanderungstypen in welchen Phasen dominant waren und wie politische Regulationen der Zuwanderung sowie privatwirtschaftliche und staatliche Vergabepraktiken von Wohnraum, zivilgesellschaftliches Engagement und Selbstversorgungsstrategien ihre räumliche Verteilung in Hamburg beeinflusst

2 »Spätaussiedler sind im amtlichen Sprachgebrauch seit dem 1. Januar 1993 Menschen, die im Rahmen eines Aufnahmeverfahrens als deutsche Volkszugehörige nach Deutschland übergesiedelt sind. Vorher wurden sie nach dem Bundesvertriebenengesetz als Aussiedler bezeichnet.« (bpb 2022)

haben. Aufgrund fehlender Daten ist es leider nicht möglich nachzuzeichnen, wie sich die Zugehörigkeit zu einem Wanderungstypus zum Ankunftszeitpunkt im Verlauf des Betrachtungszeitraums verändert hat. Denn die amtliche Statistik für Hamburg und die regionale Arbeitsmarktstatistik untersuchen nur die Merkmale Migrationshintergrund[3] und ausländische Staatsangehörigkeit in begrenzten und inkompatiblen Zeiträumen. Dabei differenzieren sie nicht nach dem Zuwanderungsgrund und dem Zeitpunkt der Ankunft in Hamburg (Statistikamt Nord 2022b; Meister/Niebuhr/Stöckmann 2017). Daten zur internationalen Zuwanderung in den Hamburger Arbeitsmarkt informieren zwar über ausländische Herkunftsgebiete und den Erwerbsstatus dieser Personen, ohne jedoch auf die rechtlichen Grundlagen dieser Einwanderung einzugehen (Meister/Niebuhr/Stöckmann 2017). Diese unbefriedigende Datenlage spiegelt die Tatsache wider, dass das Thema der internationalen Zuwanderung seit den 1950er Jahren bis in die Gegenwart strittig ist und vielfach durch unterschiedliche Interessengruppen instrumentalisiert wird. Sie schreiben zugewanderten Ausländer*innen vorschnell Probleme zu und nehmen so – ohne genauere Kenntnis von Details – deren pauschale Stigmatisierung einschließlich ihrer Lebensräume in Kauf.

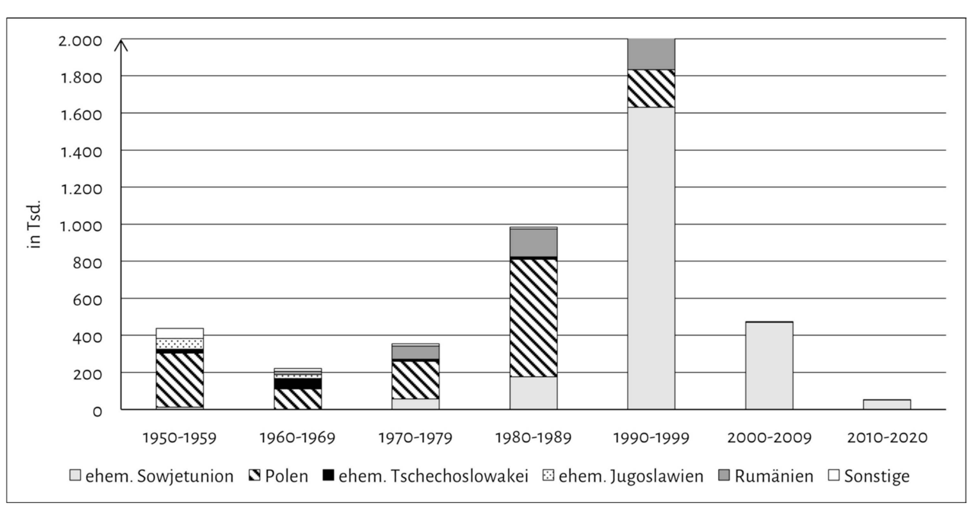
Im Folgenden wird zunächst die Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler*innen diskutiert, da sie als erste Gruppe die internationale Migration nach Deutschland und auch nach Hamburg geprägt haben. Anschließend steht die in den 1960er Jahren einsetzende Arbeits- und Bildungsmigration im analytischen Blickfeld. Abschließend wird die Fluchtmigration skizziert, die durch globale wirtschaftliche und soziale Ungleichheit sowie politische Konflikte seit Ende der 1980er Jahre das internationale Migrationsgeschehen auch in Hamburg bestimmt.

Die Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler*innen nach Deutschland und Hamburg

Eine Langzeitbetrachtung der Bundeszentrale für politische Bildung (Abb. 1) zeigt, dass (Spät-)Aussiedler*innen Deutschland aus unterschiedlichen, meist osteuropäischen Herkunftsländern ab den 1950er Jahren erreichten.

3 »Zu der Bevölkerung mit Migrationshintergrund gehören die ausländische Bevölkerung sowie alle ab 1950 von außerhalb Deutschlands Zugewanderten unabhängig von ihrer Nationalität. Dazu zählen auch die in Deutschland geborenen eingebürgerten früheren Ausländerinnen und Ausländer sowie in Deutschland geborene Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren mit deutscher Staatsangehörigkeit, bei denen sich der Migrationshintergrund aus der Migrationserfahrung der Eltern oder eines Elternteils ableitet. Außerdem gehören zu dieser Gruppe seit 2000 auch die (deutschen) Kinder ausländischer Eltern, die die Bedingungen für das sogenannte Optionsmodell erfüllen. Nicht zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund zählen Vertriebene und Flüchtlinge in Folge des Zweiten Weltkriegs.« Die statistischen Daten zum Migrationshintergrund basieren nicht auf empirischen Erhebungen, sondern auf »Schätzungen aufgrund eigener statistischer Berechnungen. Sie beruhen auf einem anonymisierten Melderegisterabzug« (Statistikamt Nord 2022a: 4).

*Abb. 1: Zuzug von (Spät-)Aussiedler*innen und ihren Familienangehörigen nach Deutschland (in absoluten Zahlen, nach Herkunftsgebieten).*



Quelle: bpb 2022.

Die Fallzahlen variieren nach Herkunftsgebieten und resultieren zum einen aus unterschiedlichen Einreisebestimmungen für deutsche Volkszugehörige sowie aus Entwicklungen der Lebensbedingungen in den jeweiligen Ländern. Wie viele von den insgesamt 4,5 Millionen Zugewanderten (Spät-)Aussiedler*innen in Deutschland in welchen Zeiträumen in Hamburg wohnhaft wurden, ist nicht bekannt, da die amtliche Bevölkerungsstatistik diese Gruppe nicht gesondert erfasst (JuraMagazin 2020). Interessanterweise hat sich zuerst das Hamburger Landeskriminalamt in einem wissenschaftlichen Lagebericht näher mit der Lebenssituation von (Spät-)Aussiedler*innen in Hamburg befasst (Müller 2006). Der Grund dafür dürften anhaltende gesellschaftliche Diskurse sein, die dieser Gruppe eine überdurchschnittliche Beteiligung an Straftaten zugeschrieben haben. Da es eine der wenigen Quellen ist, die Aufschluss über die Größenordnung, räumliche Herkunft und Verteilung dieses Personenkreises in Hamburg gibt, wird sie hier verwendet. Darüber hinaus relativieren die Studienergebnisse – wie in Abschnitt drei gezeigt wird – die unterstellte Kriminalitätsbelastung dieses Personenkreises.

Die im Zeitraum Juli 2004 bis Juni 2005 im Rahmen dieser Studie durchgeführte Auswertung des örtlichen Melderegisters ergab 67.026 Personen, auf die das Merkmal (Spät-)Aussiedler*in zutraf (Müller 2006: 17). Von ihnen kamen 54,5 Prozent aus Ländern der ehemaligen Sowjetunion, 43,1 Prozent aus Polen und nur 2,6 Prozent aus Rumänien, Ungarn, Bulgarien, der Tschechischen Republik und der Slowakei (Müller 2006). Eine Spezialauswertung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Hamburger Stadtteilen ergab hingegen für das Jahr 2010 87.000 (Spät-)Aussiedler*innen (Statistikamt Nord 2011: 1, 3). Deren Herkunftsregionen werden jedoch nicht so genau bestimmt wie in der Studie des Landeskriminalamtes. Die erhebliche Differenz der Fallzahlen könnte auf unterschiedliche Auswertungsverfahren und/oder auf über-

durchschnittliche Zuwanderung dieser Gruppe nach Hamburg durch Familiennachzug im Zeitraum Juli 2005 bis Dezember 2010 zurückzuführen sein. Nach dem Jahr 2010 ist dieses Migrationsgeschehen vermutlich auch in Hamburg – wie bundesweit – deutlich rückläufig.

Die Wohnverhältnisse von (Spät-)Aussiedler*innen wurden in Deutschland zunächst im Bundesvertriebenengesetz, ab dem Jahr 1993 im Kriegsfolgenbereinigungsgesetz und dem im Zeitraum 1989 bis Ende 2009 geltenden befristeten Wohnortzuweisungsgesetz (WoZug) bundesgesetzlich reguliert, wobei die Bundesländer diese Vorgaben nicht immer einheitlich umgesetzt haben. Hamburg verzichtete beispielsweise auf die Anwendung der Wohnortzuweisung.[4] Die räumliche Verteilung in Deutschland ankommender (Spät-)Aussiedler*innen erfolgt im zentralen Aufnahmelager Friedland nach einer jährlich festzulegenden Länderquote (Königsteiner Schlüssel). Hamburg musste nach dieser Regelung im Jahr 2004 2,1 Prozent und im Jahr 2005 2,52 Prozent der ankommenden (Spät-)Aussiedler*innen aufnehmen (Müller 2006: 12; Haug/Sauer 2007: 24). Nach der Verteilung auf die Bundesländer erhalten (Spät-)Aussiedler*innen zunächst einen Platz in einem staatlichen Übergangswohnheim und beziehen bis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zur Sicherung ihres Lebensunterhalts Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch. Sobald sprachliche Fähigkeiten und Qualifikationen einen Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen, kann geförderter oder freifinanzierter Wohnraum angemietet werden.

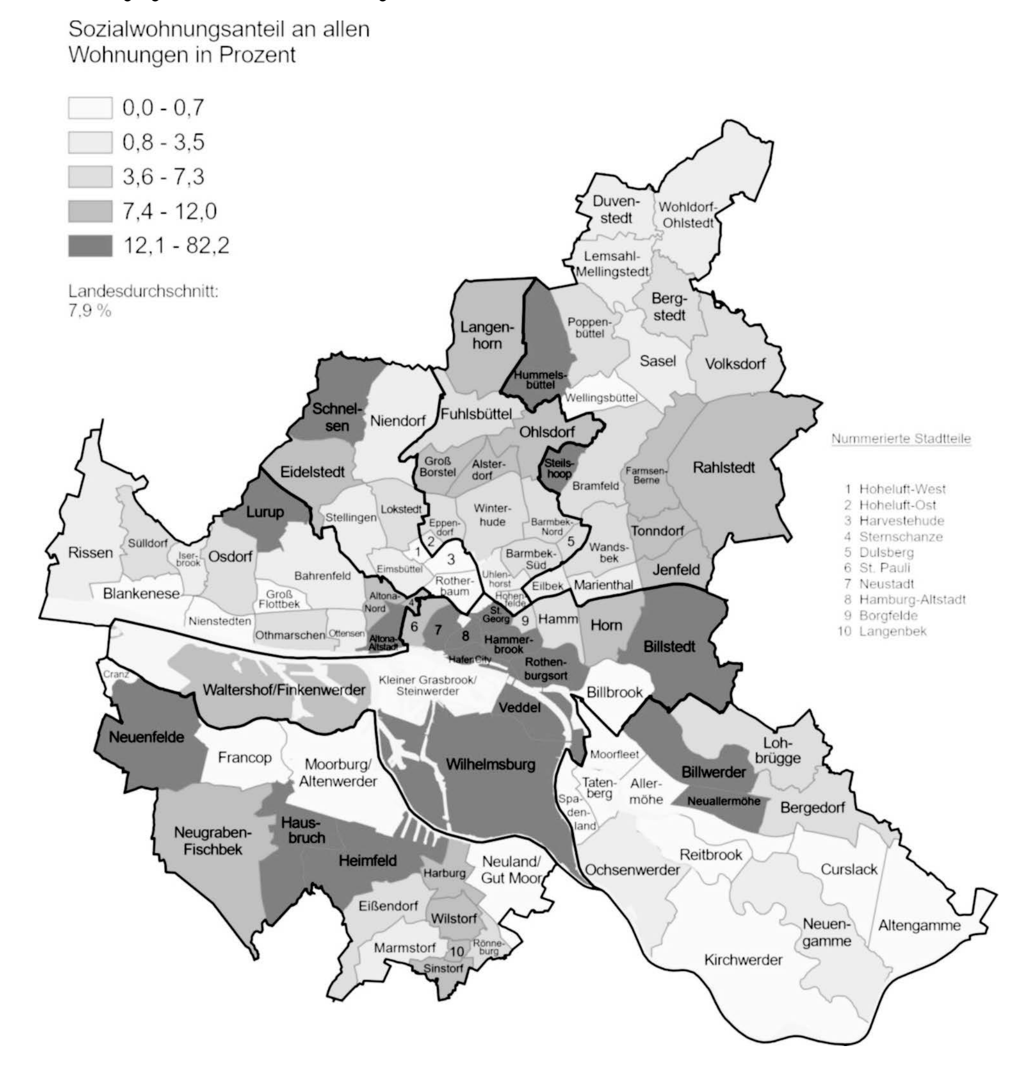
Da die Einkommen der meisten (Spät-)Aussiedler*innen in der Ankunftsphase eher im mittleren, oft aber auch im niedrigeren Bereich lagen, waren viele auf bezahlbare Wohnkosten angewiesen. Die in den 1990er Jahren durchgeführte bundesweite Panelstudie des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB) zur Eingliederung von Aussiedler*innen stellte fest: »In Sozialwohnungen lebende (Spät-)Aussiedler*innen wohnen stark segregiert, da sie in der Regel in größeren, räumlich zusammenhängenden Gebäudekomplexen untergebracht sind.« (zit.n. Haug/Sauer 2007: 33) In Hamburg lag der Anteil von (Spät-)Aussiedler*innen an der Wohnbevölkerung im Jahr 2005 bei 3,9 Prozent (Müller 2006: 20). Von den insgesamt 67.026 Hamburger (Spät-)Aussiedler*innen wohnten jeweils um die 20 Prozent in den Bezirken Bergedorf, Harburg und Wandsbek, 15 Prozent im Bezirk Mitte, 9 Prozent in Altona und jeweils 6 Prozent in den Bezirken Eimsbüttel und Nord (Müller 2006: 20). Diese Konzentrationstendenzen sind ein Ergebnis der in Abbildung 2 ersichtlichen ungleichen räumlichen Verteilung von Sozialwohnungen in Hamburg (Abb. 2).

Segregationsmuster von (Spät-)Aussiedler*innen werden noch deutlicher, wenn man die Anteile der (Spät-)Aussiedler*innen an der Gesamtbevölkerung der Bezirke oder einzelner ihrer Stadtteile betrachtet. Überdurchschnittliche Anteile an der Gesamtbevölkerung wurden mit 11,4 Prozent im Durchschnitt des Bezirkes Bergedorf registriert – mit Schwerpunkten in Allermöhe (22,8 %), Bergedorf (15,9 %) und

4 Das Bundesland Bayern praktizierte hingegen bereits ab den 1950er Jahren eine gezielte Wohnortzuweisung. (Spät-)Aussiedler*innen konzentrierten sich so in drei Gemeinden und unterstützten mit ihren oft hohen beruflichen Qualifikationen und der politischen Akzeptanz der konservativen Landesregierung den verspäteten Industrialisierungsprozess des vormals agrarisch und handwerklich geprägten Bundeslandes.

Lohbrügge (12,9 %). Ebenfalls überdurchschnittliche Anteile an der Wohnbevölkerung kennzeichneten die Stadtteile Hausbruch (19,5 %) und Neugraben-Fischbek (14,5 %) im Bezirk Harburg mit durchschnittlich 7,1 Prozent. In den Bezirken Mitte (4,3 %) und Wandsbek (3,7 %) pendelten die Werte um den Hamburger Durchschnitt. Unterdurchschnittliche Werte an der Gesamtbevölkerung verzeichneten die Bezirke Altona (2,6 %), Eimsbüttel (1,7 %) und Nord (1,4 %) (Müller 2006: 20).

Abb. 2: Segregation von Sozialwohnungen im Januar 2022 in Prozent.



Quelle: Statistikamt Nord 2022d.

In Hamburg-Allermöhe entstand die Konzentration von (Spät-)Aussiedler*innen auch durch eine bevorzugte Vergabe von Sozialwohnungen an den vorwiegend aus ehemaligen Sowjetrepubliken zugewanderten Personenkreis. Es fehlten nämlich in der Stadt Ende der 1980er Jahre Unterkünfte für Wohnungslose. Eigentümer der Sozialwohnungen erklärten sich bereit, vorzeitig – auch ohne Nachweis eines Erwerbseinkommens – an (Spät-)Aussiedler*innen aus Unterkünften zu vermieten, da deren Wohnkosten durch Wohngeld oder Sozialhilfe staatlich abgesichert waren. So ist dort eine ethnische Enklave mit den Vorteilen gegenseitiger Unterstützung und den konfliktträchtigen Nachteilen einer solchen Segregation entstanden.[5] Das segregierte Wohnen wurde von (Spät-)Aussiedler*innen überall in Hamburg aufgrund mangelnder Alternativen und von bestehenden Kontaktmöglichkeiten zu Personen aus gleichen Herkunftsregionen mehrheitlich akzeptiert; es kennzeichnet auch das Wohnen von (Spät-)Aussiedler*innen in Eigenheimsiedlungen, weil die Nähe zu Freund*innen und Verwandten auch hier neben der Bezahlbarkeit ein wichtiges Kriterium darstellt.

Manifestationen der Arbeits- und Bildungsmigration auf Hamburger Wohnungsteilmärkten

Ab Mitte der 1950er Jahre nahm in Deutschland auch die Arbeitsmigration infolge der zunächst zeitlich befristet konzipierten Anwerbung von *Gastarbeiter*innen* zu: Die Bundesrepublik Deutschland schloss dafür Verträge mit Italien (1955), Spanien und Griechenland (1960), der Türkei (1961), Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968) und beendete diese Anwerbung aufgrund steigender Arbeitslosigkeit im Jahr 1973. Von den insgesamt rund 14 Millionen in Deutschland angeworbenen Gastarbeiter*innen kehrten etwa drei Viertel in ihre Herkunftsländer zurück (bpb o.J.). Seit dem Jahr 2009 können sich auch Arbeitskräfte aus EU-Staaten im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf gewerbliche Arbeitsplätze in Deutschland bewerben. Im selben Jahr ermöglichte die Europäische Union mit der »EU Blue Card« unter definierten Bedingungen auch die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten (Heß 2009: 11). Zu ergänzen bleibt die Bildungsmigration im Rahmen von EU-Programmen oder von spezifischen Abkommen mit Drittstaaten. Auch diese Gruppen wanderten zunächst temporär als Remigrant*innen ein, können sich im Verlauf der Zeit aber auch zu einem dauerhaften Aufenthalt im Zielland entschlossen haben und damit zu Emigrant*innen geworden sein (Becker 2018: 39ff.).[6]

5 (Spät-)Aussiedler*innen aus ehemaligen Sowjetrepubliken gründeten im Hamburger Osten beispielsweise einen florierenden Lebensmitteleinzelhandel, der sie mit vertrauten Produkten aus den Herkunftsregionen versorgte. Auch kulturelle Initiativen dieser Zuwanderer*innen wurden von der Hamburger Filmproduktion Thede mit einer Förderung aus dem Programm »Kunst am Bau« dokumentiert. Sie zeigen, dass ein Teil der (Spät-)Aussiedler*innen mit ihrer Handlungsmacht zur Belebung des Stadtteils beigetragen, dadurch aber auch Neidkonflikte bei der ansässigen deutschen Bevölkerung mit geringerem Sozialkapital ausgelöst haben (Die Thede 1999–2000).

6 Die Langzeitentwicklung der internationalen Arbeitsmarkt- und Bildungszuwanderung nach Hamburg kann – wie eingangs erläutert – nicht mit präzisen Daten belegt werden. Diese Zuwan-

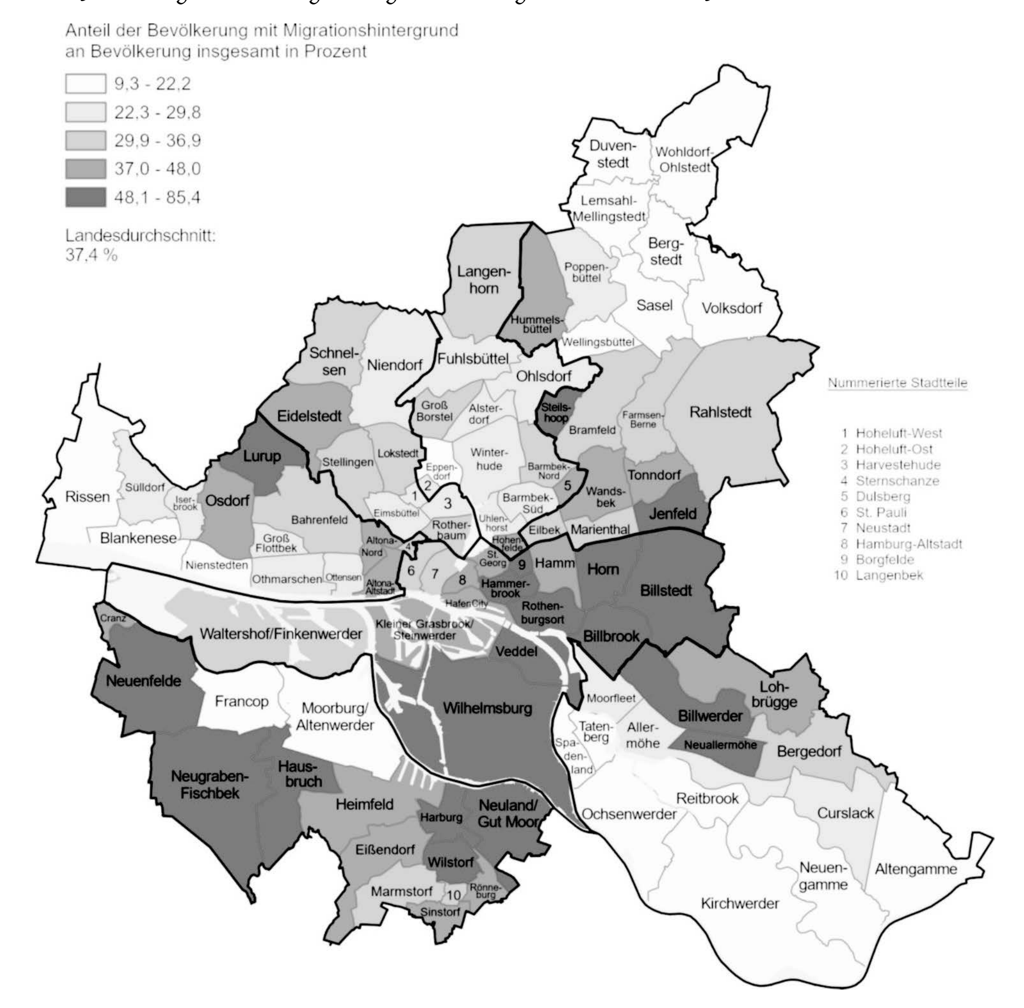
Die Zuwanderung von Gastarbeiter*innen hat auch in Hamburger Betrieben und Wohngebieten sichtbare Spuren hinterlassen, da viele dieser zunächst temporär eingewanderten Menschen sich nach einer gewissen Zeit zu einer dauerhaften Immigration entschlossen haben, sobald sie ihre Familien nachholen konnten. Am Ende des Jahres 2021 wurden in Hamburg 710.579 Personen mit Migrationshintergrund registriert (Statistikamt Nord 2022a: 7). Der Anteil dieser Gruppe an der Gesamtbevölkerung hat sich zwischen den Jahren 2013 und 2021 von 30,8 Prozent auf 37,3 Prozent kontinuierlich erhöht (Statistikamt Nord 2022a: 10). 27 Prozent der Hamburger Bevölkerung mit Migrationshintergrund, insgesamt 191.575 Personen, kamen aus Staaten, mit denen die Bundesrepublik Anwerbeabkommen geschlossen hatte (Statistikamt Nord 2022a: 11f.). In Hamburg verbliebene ehemalige Gastarbeiter*innen haben längst hier geborene Kinder und Enkelkinder sowie einen deutschen Pass.[7] Die erste Generation hatte keine großen Spielräume in der Wahl von Wohnstandorten: Sie lebte noch unter schwierigen Bedingungen, manchmal in provisorischen, von Unternehmen bereitgestellten Unterkünften oder Wohnungen mit dichter Belegung, oft in der Nähe der Arbeitsstätten im Hafengebiet sowie von Industriebetrieben (Luft 2011). Viele von ihnen sind auch nach dem Familiennachzug in diesen Stadtgebieten verblieben, weil bezahlbarer Wohnraum verfügbar war und soziale Netzwerke existierten. So entwickelten sich – wie in Abbildung 3 ersichtlich – Konzentrationen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Hafennähe sowie in östlichen Stadtteilen (Abb. 3).

Die höchsten Anteile von Bewohner*innen mit Migrationshintergrund verzeichneten im Jahr 2021 die Stadtteile Billbrook mit 85,4 Prozent, Veddel mit 75,5 Prozent und Neu-Allermöhe mit 65,5 Prozent – der Hamburger Durchschnitt lag zu diesem Zeitpunkt bei 37,4 Prozent (Statistikamt Nord 2022a: 5ff.). Diese Konzentration hat sich zwischen den Jahren 2013 und 2021 kaum verändert (Statistikamt Nord 2022a: 8ff.): Zwar konnte sich die zweite und dritte Generation ehemaliger Gastarbeiter*innen – aufgrund höherer Qualifikationen und steigenden Einkommens – sukzessive auch Wohnraum in teureren Stadtgebieten leisten. Diejenigen, die in ihren vertrauten Quartieren verblieben sind, verbesserten dort nach Möglichkeit ihre Wohnsituation durch lokale Umzüge in modernisierten Wohnraum oder in Wohneigentum. In den dadurch frei gewordenen, vergleichsweise günstigen Wohnraum zogen neue ausländische Zuwanderer*innen oder Studierende nach, die darauf angewiesen waren.

derungsdynamik sowie ihre Differenzierung nach unterschiedlichen Zugangsbedingungen und Motiven lässt sich aufgrund unvollständiger und inkompatibler Statistiken nur punktuell sowie anhand verfügbarer Indizien und qualitativer Befunde untersuchen.

7 Am Ende des Jahres 2021 lagen die Anteile der eingebürgerten Bevölkerung mit Migrationshintergrund aus Anwerbestaaten zwischen 30 und 50 Prozent der jeweiligen Herkunftsgruppe (Statistikamt Nord 2022a: 11f.).

Abb. 3: Hamburger Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Prozent am 31.12.2021.



Quelle: Statistikamt Nord 2022c.

Zur Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Hamburger Stadtquartieren gehören auch die später hinzugezogenen Arbeitsmigrant*innen aus der Europäischen Union und Drittstaaten sowie junge Menschen, die zu Aus- und Fortbildungszwecken aus EU-Staaten und Drittstaaten nach Deutschland eingewandert sind. Der regionalen Arbeitsmarktstatistik zufolge hat sich zwischen den Jahren 2012 und 2022 sowohl die Zahl der Beschäftigten aus Drittstaaten als auch aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (einschließlich der Schweiz) deutlich erhöht: Von den im Jahr 2022 in Hamburg registrierten 1,1 Millionen Beschäftigten kamen 9 Prozent aus Drittstaaten und 6 Prozent aus europäischen Ländern; unter den insgesamt 132.338 Arbeitsuchenden waren Zuwander*innen aus Drittstaaten mit 32 Prozent und aus europäischen Ländern mit 8 Prozent vertreten (BA o.J.). Sie verteilen sich – je nach ihrer Zahlungsfähigkeit und

Bezügen zu herkunftskulturellen Netzwerken (z.B. im Umfeld religiöser Orte oder herkunftskultureller Infrastrukturen) – auf alle Stadtgebiete.

Einer Veröffentlichung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zufolge hielten sich am 31.12.2020 205.052 Personen aus Drittstaaten im Rahmen von Bildungsmigration in Deutschland auf (Graf 2021: 30). In Hamburg hat sich der Anteil von Studierenden mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit seit Ende der 1990er Jahre kontinuierlich erhöht: Im Wintersemester 2020/21 waren in Hamburg 116.400 Personen an Hochschulen eingeschrieben; davon kamen 14.600 oder 12,6 Prozent aus dem Ausland (Statista o.J.).

Da es sich bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund um eine ausgesprochen heterogene, nach sozioökonomischen Milieus differenzierte Gruppe handelt (Çelik 2020: 34ff.), unterscheiden sich auch die Wohngebiete und deren infrastrukturelle Ausstattung. Viele ehemalige Altbauquartiere und Arbeitersiedlungen – wie beispielsweise in den Hamburger Bezirken Mitte, Harburg, Wandsbek, Bergedorf oder Altona – boten für Arbeits- und Bildungsmigrant*innen bezahlbaren Wohnraum, weil ihre Instandhaltung lange vernachlässigt wurde. Viele dieser Quartiere wurden mittlerweile durch Eigentümer*innen modernisiert und entwickelten sich zu lebendigen multikulturellen Lebensräumen oder zu gentrifizierten Gebieten, die sich Arbeits- und Bildungsmigrant*innen mit niedrigeren Einkommen oft nicht mehr leisten konnten (Körner-Blätgen/Sturm 2015: 14). Nachholende Instandhaltung übernahmen internationale Zuwanderer*innen jedoch auch selbst: Sie erwarben in vielen Städten vernachlässigte Wohngebäude, um sich nicht länger der häufig erfahrenen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt aussetzen zu müssen.[8] Mit den sukzessiven Investitionen in diesen Wohnungsbestand trugen sie zum Erhalt vieler zentral gelegener Quartiere bei und erweiterten in den Erdgeschossen als Selbständige das infrastrukturelle Angebot (Çelik 2020: 110ff.). Bildungs- und Arbeitsmigrant*innen, die in Großwohnsiedlungen leben, schätzen dort vielfach die für ihre größeren Familien passenden Grundrisse sowie entstandene soziale Netzwerke und haben die lokale Infrastruktur ebenfalls nach Möglichkeit ihren Bedarfen angepasst. Auch sie entwickelten zunehmend professionell notwendige Angebote im Lebensmitteleinzelhandel, in der Gastronomie sowie im Handwerk und Dienstleistungssektor.

Die von Arbeitsmigrant*innen geschaffenen multikulturellen Strukturen erweisen sich in vielen Hamburger Stadtgebieten für ansässige wie besuchende Bevölkerungsgruppen als attraktiv. Jürgen Bertram (2011) beschreibt dies anschaulich in seinem Porträt einer Straße im Stadtteil Eimsbüttel. Mehmet Çelik (2013) untersuchte in einer Fallstudie zu Hamburg-Wilhelmsburg im Rahmen seiner zweifach prämierten Masterthesis an der HafenCity Universität Hamburg die multikulturellen Strukturen dieses Einwanderungsstadtteils und entwickelte ein methodisches Konzept, mit dem die qualitativen Dimensionen solcher Wohn- und Arbeitsorte erschlossen und planerisch gestaltet werden können.

8 Das Statistische Bundesamt registrierte im Jahr 2018 in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund eine Wohneigentumsquote von 30 Prozent im Vergleich zu 54 Prozent bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (Destatis et al. 2021: 41).

Fluchtzuwanderung auf dem Hamburger Wohnungsmarkt

Als dritte Gruppe von Migrant*innen haben auch Geflüchtete auf dem Hamburger Boden- und Wohnungsmarkt Spuren hinterlassen, die aufgrund unterschiedlicher globaler Krisensituationen schon seit längerer Zeit in größerer oder kleinerer Anzahl in Hamburg ankommen.

Beispiele hierfür sind die erhöhten Zahlen der Fluchtzuwanderung infolge der Kriege in Jugoslawien,[9] Afghanistan, Irak, Syrien und der Ukraine. Von den im Jahr 2022 in Hamburg verbliebenen Fluchtzuwander*innen stammen 42.211 Personen (= 78 Prozent) aus der Ukraine; unter den verbleibenden 22 Prozent sind Geflüchtete aus Afghanistan, Syrien, dem Iran und der Türkei am stärksten vertreten (SFA 2023: 19, 23).

Tab. 1: In Hamburg verbliebene Asyl- und Schutzsuchende im Zeitraum 2015 bis 2022.

2015	2016	2017	2018	2020	2021	2022
22.315	9.448	5.408	4.780	5.936	8.548	53.965

Quellen: FHH (2019: 11) für die Jahre bis 2018; SFA (2023: 18) ab dem Jahr 2020.

Alle Geflüchteten müssen sich zunächst einem komplexen, bundesweit geltenden rechtlichen Verfahren unterziehen, in dem ihr Aufenthaltsstatus abgeklärt wird (Breckner/Engelbrecht 2022: 158). Für Geflüchtete aus Drittstaaten gelten dabei die jeweiligen Regelungen im Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG), das seit dem Inkrafttreten im Jahr 2004 mehrfach novelliert wurde. Geflüchtete aus der Ukraine genießen einen privilegierten Sonderstatus, der ihnen nach einem Beschluss des Europäischen Rates im März 2022 einen »vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG« gewährt (BAMF 2022).

Im Verlauf der Abklärung des Aufenthaltsstatus leben Geflüchtete in der Regel in unterschiedlichen Typen öffentlich-rechtlicher Unterbringung (örU): Nach der Registrierung in Erstaufnahme- beziehungsweise Ankunftszentren erfolgt ein Umzug in Folgeunterkünfte oder temporäre Provisorien (in Sporthallen, Messehallen oder Zelten) (Abb. 4). Folgeunterkünfte werden in Hamburg wie andernorts in Containermodulen, Bestandsgebäuden oder Neubauten zur Verfügung gestellt (Arouna et al. 2019: 79ff.; Ibis 2022: 154ff.). Da Geflüchtete aus der Ukraine keinen Asylantrag stellen müssen, erhalten sie mit ihrem temporären Aufenthaltsstatus Zugang zu Sozialleistungen, Bildung, Gesundheitsversorgung und Erwerbsmöglichkeiten. Auch alle anderen Geflüchteten erhalten, solange sie noch keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, zur Sicherung des Lebensunterhalts wohlfahrtsstaatliche Zuwendungen, die sich jedoch

9 Zur Fluchtzuwanderung infolge des Krieges in Jugoslawien liegen in Hamburg keine Daten vor. Ein Teil dieser Personen ist zwischenzeitlich sicher in ihre Herkunftsgebiete zurückgekehrt; wir haben bei unserer Befragung von Geflüchteten jedoch auch Personen aus diesen Herkunftsländern angetroffen, die schon seit vielen Jahren in Hamburg in öffentlich-rechtlicher Unterbringung leben (Arouna et al. 2019: 152).

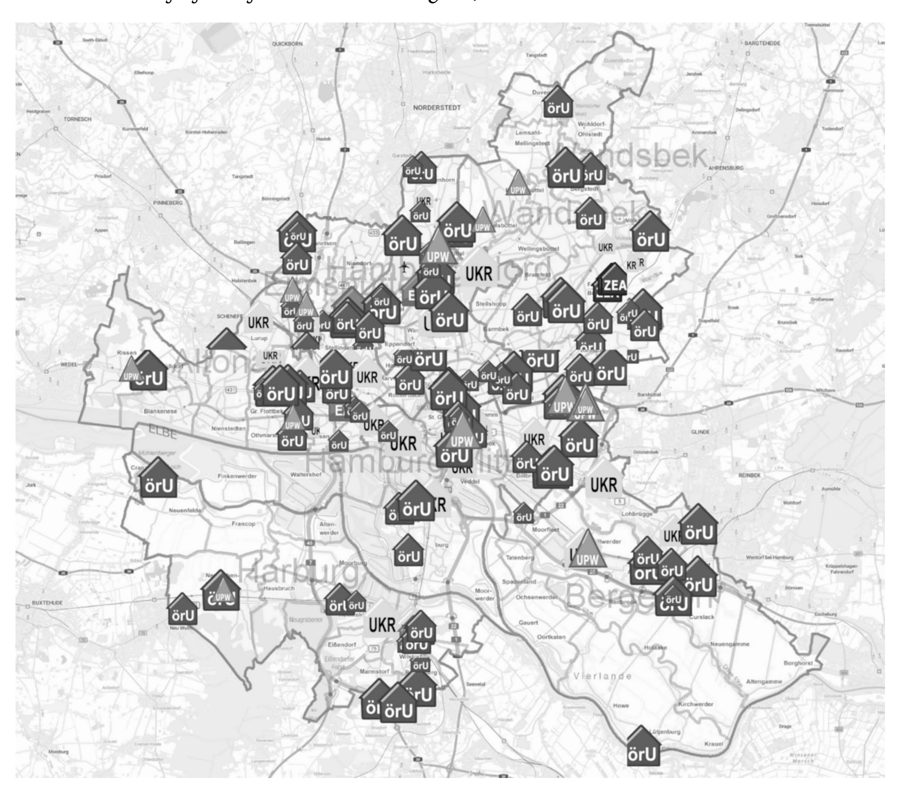
nach ihrem Aufenthaltsstatus unterscheiden (Bäcker/Kistler 2021). Sobald ein Erwerbseinkommen vorliegt, müssen sich Geflüchtete, die in Hamburg noch keinen Zugang zu Wohnraum gefunden haben, an den hohen Kosten der Unterkunft beteiligen; bei niedrigem Einkommen kann auf Antrag mit Einkommensnachweis eine Reduktion der Unterkunftsgebühren genehmigt werden (Fördern & Wohnen 2021). Das Einkommen erwerbstätiger Geflüchteter reicht jedoch auch im Falle einer Reduzierung oft nicht aus, um sich an den Unterkunftskosten zu beteiligen; sie geben ihre Erwerbsarbeit in solchen Fällen auf und nutzen die sozialstaatliche Finanzierung der Wohnkosten durch das Jobcenter.

Der in Hamburg im Jahr 2016 gestartete Versuch, öffentlich-rechtliche Unterbringung im gesamten Stadtgebiet zu verteilen, erwies sich zunächst als ausgesprochen schwierig: Die Aushandlungsprozesse der Flächennutzung für Unterkünfte waren in vielen Gebieten von Protest begleitet, weil Nachbar*innen eine Verminderung ihrer Immobilienwerte und/oder Überlastungen der vorhandenen Infrastruktur für Bildung, Mobilität oder Gesundheitsversorgung durch die fremde und einkommensschwache Zuwanderung befürchteten (Arouna et al. 2019: 37ff.; Noyman et al. 2017). Vielfach mussten Geflüchtete aus nur temporär verfügbaren Unterkünften in andere Folgeunterkünfte umziehen. Dadurch verloren sie ihre ersten Netzwerke im sozialräumlichen Umfeld, mussten sich in neuen Stadtteilen orientieren und gegebenenfalls längere Wege für Sprachkurse, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheiten in Kauf nehmen. Im Jahr 2017 entwickelte die Hamburger Sozialbehörde einen Verteilungsschlüssel für Unterkünfte für Geflüchtete, der jährlich aktualisiert wird (Hamburg.de 2017). Darin werden die jeweils aktuellen Befunde des Hamburger »Sozialmonitors« und die infrastrukturelle Ausstattung von statistischen Gebieten berücksichtigt, um Konzentrationen in einzelnen Quartieren und damit einhergehende Proteste oder befürchtete Belastungen der Bevölkerung zu vermeiden.

Abbildung 4 zeigt, dass eine stadtweite räumliche Verteilung unterschiedlicher Unterkunftsangebote im Jahr 2022 in Hamburg weitgehend gelungen ist (Abb. 4).[10] Da einige dieser Angebote nur temporär nutzbar sind und weder die künftige Entwicklung der Fluchtzuwanderung noch der Verbleib von Menschen in öffentlich-rechtlicher Unterbringung verlässlich kalkulierbar sind, erkennen die zuständigen Institutionen inzwischen jedoch, dass es eine Daueraufgabe bleibt, auf Fluchtzuwanderung vorbereitet zu sein (Heinemann/Lasarzik 2023). Prekär bleibt vielfach eine Unterbringung von Geflüchteten in staatlichen Provisorien und temporären zivilgesellschaftlich bereitgestellten Räumen, sei es im Kirchenasyl, in verfügbaren WG-Zimmern oder in Einliegerwohnungen, selbst wenn in den letztgenannten Kontexten häufig wichtige soziale Unterstützung geleistet wird.

10 Die stadtweite Verteilung der 141 Unterkünfte, die das städtische Tochterunternehmen Fördern & Wohnen betreibt, belegt auch deren Internetseite, auf der für jeden Standort auch die jeweiligen Angebote beschrieben werden (Fördern & Wohnen o.J.).

Abb. 4: Unterkünfte für Geflüchtete in Hamburg im Jahr 2022.



Quelle: Hamburg.de o.J.[11]

Fluchtzuwanderung hat insbesondere in Großstädten mit hohem Nachfragedruck auf allen Wohnungsteilmärkten – so auch in Hamburg – die Konkurrenz um bezahlbaren Wohnraum verschärft. Dies zeigt sich auch daran, dass viele Geflüchtete immer länger als vorgesehen in öffentlich-rechtlicher Unterbringung verbleiben: Die durchschnittliche Verweildauer hat sich in Hamburg von 2,62 Jahren Ende des Jahres 2017 auf 4,27 Jahre Ende des Jahres 2021 nahezu verdoppelt (BFHH 2022: 2). Auch die Infrastruktur für Bildung, gesundheitliche Versorgung und die Vorbereitung des Arbeitsmarkzugangs sind nicht hinreichend an die Bedarfe der Geflüchteten angepasst (Breckner/Schroeder 2022), wodurch die Chancen einer Teilhabe an der Ankunftsgesellschaft eingeschränkt bleiben. Verbesserungsmöglichkeiten des Ankommens von Geflüchteten zeigt ein Vergleich Hamburgs mit den Kommunen Lübeck und Schwäbisch-Gmünd, eine in einem norddeutschen und eine in einem süddeutschen Flächenstaat: Hier wird Integration als beidseitige Verpflichtung der anwesenden und der aus dem Ausland zuwandernden Bevölkerung aufgefasst und unter entschlossener Regie engagierter Bürgermeister mit unterschiedlicher Parteizugehörigkeit und einer kompetenten Sozialverwaltung praktiziert (Breckner 2022).

---

11 Für eine detaillierte Legende zur Standort-Karte siehe https://www.hamburg.de/fluechtlingsunterkuenfte/.

Konfliktfelder und Herausforderungen einwanderungssensibler Wohnungsteilmärkte

Konflikte werden in Hamburger Wohngebieten häufig auch ohne empirische Evidenz mit dem Migrationsgeschehen in Verbindung gebracht. Solche Zuschreibungen unterscheiden sich jedoch nach verschiedenen Zuwanderergruppen und manifestieren sich insbesondere dann in Wohnquartieren und Nachbarschaften, wenn sich deren soziale Struktur durch Migration zu verändern droht.

Jugendlichen (Spät-)Aussiedler*innen wurde beispielsweise in denjenigen Stadtgebieten überdurchschnittliches deviantes Verhalten unterstellt, in denen sich dieser Personenkreis konzentriert. Deshalb sah sich das Landeskriminalamt im Jahr 2005 vermutlich dazu veranlasst, solche Annahmen zu überprüfen (Müller 2006). Die Ergebnisse zeigen, dass der Anteil der Tatverdächtigen in denjenigen Hamburger Bezirken besonders hoch ist, in denen sich Wohnstandorte von (Spät-)Aussiedler*innen konzentrieren (Müller 2006: 31). Dabei ist der Anstieg der Tatverdächtigen jedoch im Untersuchungszeitraum »bei den Deutschen […] überproportional zu deren Bevölkerungswachstum […]. Dies gilt ausdrücklich für die unter 21-Jährigen« (Müller 2006: 1). Dieser Befund verweist auf die geringe Evidenz der vielfach vermuteten ansteigenden Kriminalitätsbelastung von jugendlichen (Spät-)Aussiedler*innen. Konflikte mit männlichen zugewanderten Jugendlichen resultieren häufig aus deren Ablehnung der elterlichen Wanderungsentscheidung, die zum Verlust des vertrauten Wohnumfeldes und wichtiger sozialer Beziehungen im Herkunftsland geführt haben. Der vereinfachte Zugang für (Spät-)Aussiedler*innen zur deutschen Staatsbürgerschaft hilft über solche Konfliktauslöser kaum hinweg und trägt eher dazu bei, Eingliederungsprobleme dieser Zuwanderergruppe in die Ankunftsgesellschaft zu verschleiern.

Bildungs- und Arbeitsmarktzuwander*innen sowie Geflüchtete erleben auch auf dem Hamburger Wohnungsmarkt Hürden durch Diskriminierung sobald sie rechtlich und/oder ökonomisch Zugang zu mietrechtlich abgesichertem Wohnraum haben (Breckner/Bührig/Dafateri-Moghaddam 2013; Fair mieten – Fair wohnen o.J.). Der fremde Name oder das als fremd markierte Aussehen führen häufig dazu, dass sie bereits bei telefonischen oder schriftlichen Anfragen nach Wohnraum ausgeschlossen werden. Dies geschieht auch bei Wohnungsbesichtigungen, die keine Gelegenheit bieten, zu vermitteln, wer der nachfragende Haushalt ist. Deshalb trifft solche Art der Diskriminierung längst nicht nur zugewanderte Haushalte mit niedrigem Sozialstatus, sondern auch hochqualifizierte und gutverdienende Zuwanderer*innen. Ihnen allen bleibt nur die Möglichkeit, sich mit sozialen Netzwerken zu behelfen oder durch Bestechung von Gatekeepern zu einer häufig zu kleinen, vernachlässigten oder überteuerten Mietwohnung in unbeliebten Wohngebieten zu gelangen. Daraus entstehen Segregationsmuster, die Wohngebiete privilegieren oder stigmatisieren. Diskriminierungserfahrungen auf dem Wohnungsmarkt erhöhen bei Migrant*innen mit einer dauerhaften Bleibeperspektive auch die Motivation zur Eigentumsbildung, sobald sie sich das wirtschaftlich leisten können.

In öffentlichen Räumen erzeugt internationale Zuwanderung ambivalente Reaktionen der ansässigen Bevölkerung: Je vertrauter Alltagskulturen von Zugewanderten durch Reisen, nachbarschaftliche Erfahrungen oder die Nutzung migrantischer Infrastruktu-

ren sind, je toleranter sind die Reaktionen auf die Präsenz solcher Migrant*innen in öffentlichen Räumen. Im Umkehrschluss entwickeln sich verstärkt Vorurteile, je fremder das Alltagsverhalten von Migrant*innen empfunden wird. Dabei spielen Geschlechterverhältnisse, Altersstrukturen und Aggressionspotenziale ebenso eine Rolle wie Dominanzansprüche bestimmter Gruppen auf öffentliche Räume. Exemplarische empirische Belege hierfür erarbeiteten für den Hamburger Jungfernstieg Frauke Meyer (2022) und für den Hamburger Steindamm Hazal Budak-Kim (2022).

Eine einwanderungssensible Praxis auf allen Hamburger Wohnungsteilmärkten inklusive der öffentlich-rechtlichen Unterbringung setzt bei allen Akteuren, die den Zugang zu Wohnraum in den Feldern Wohnungswirtschaft, Zivilgesellschaft, Innen-, Sozial-, Stadtentwicklungs- und Arbeitsmarktpolitik auf stadtstaatlicher und bezirklicher Ebene gestalten, eine hohe interkulturelle Kompetenz voraus. Um sie zu entwickeln, ist ein systematisches, langfristig angelegtes Monitoring der internationalen Zuwanderung und des Zugangs dieser Neuankömmlinge zu Wohnraum erforderlich. Hierzu gehört auch die Erfassung von Diskriminierungspraktiken auf unterschiedlichen Wohnungsteilmärkten, in Bildungseinrichtungen, Arbeitsmarktsegmenten und öffentlichen Räumen sowie eine konsequente Beobachtung der Folgen von sozialräumlichen Segregationstendenzen (Helbig/Jähnen 2018). Relevante Indikatoren für ein solches Monitoring sollten in einer ressortübergreifenden und partizipativen Zusammenarbeit mit Migrant*innen abgestimmt und regelmäßig evaluiert werden. Ergebnisse solcher Langzeitbeobachtungen bedürfen auch einer konzeptionell durchdachten Archivierung, wenn Veränderungen in diesem Handlungsfeld und deren Ursachen über längere Zeiträume vergleichbar beurteilt werden sollen. In Verbindung mit einer regelmäßigen Öffentlichkeitsarbeit zu diesen Themen ließen sich auch unzutreffende Vorurteile gegenüber unterschiedlichen Konstrukten von Fremdheit und deren antidemokratische Instrumentalisierung abbauen (Olschanski 2022).

Um den Aufenthalt internationaler Zuwanderergruppen in der kostspieligen öffentlich-rechtlichen Unterbringung zu verkürzen und einen schnelleren Zugang zu mietrechtlich abgesichertem Wohnraum zu ermöglichen, müsste eine ausreichende Zahl von Sozialwohnungen für besonders vulnerable Zuwanderergruppen abgesichert werden. Wohnberechtigte Zuwander*innen aus dem Ausland benötigen von Beginn an mehrsprachige Informationen über die unterschiedlichen Wohnungsteilmärkte in Hamburg, deren jeweilige Zugangsvoraussetzungen sowie damit verbundene Rechte und Pflichten. Eigenen Wohnraum zu finanzieren setzt wohlfahrtsstaatliche Unterstützung oder eigenes Erwerbseinkommen voraus. Letzteres ist in vielen Fällen an ausreichende Sprachkenntnisse gekoppelt, für deren Erwerb gleich nach der Ankunft eine verlässliche und qualifizierte Sprachförderung notwendig ist. Eine zentrale und kompetente Wohnberatung für alle Gruppen von Migrant*innen könnte diese notwendigen Schritte für ein zuversichtliches Ankommen in Hamburg gemeinsam mit staatlich geförderten zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützen. Dazu müsste das Hamburger Welcome Center deutlich ausgebaut und mit Kenntnissen über die Spezifik der Hamburger Wohnungsteilmärkte und die Zugangsbedingungen für Migrant*innen versorgt werden.

Auch in Wohnungsunternehmen, bei privaten Vermieter*innen und in staatlichen Institutionen, die wohlfahrtstaatliche Hilfen im Wohnbereich leisten, ist in einer so stark durch internationale Zuwanderung geprägten Stadt wie Hamburg der Aufbau inter-

kultureller Kompetenzen unverzichtbar. Dazu gehören neben den oft unzureichenden sprachlichen Verständigungsmöglichkeiten auch Kenntnisse der Wohnbedingungen, unter denen Zugewanderte in ihren Herkunftsländern gelebt haben. So wären potenzielle Konflikte in Nachbarschaften leichter vorstellbar, zu verstehen und niederschwellig lösbar. Die Eskalation von Konflikten mit der Gefahr von Wohnungsverlust ließe sich dadurch am ehesten vermeiden.

Nicht zuletzt ist eine wissenschaftliche Untersuchung der gesellschaftlichen Folgen von Hindernissen im Zugang zu Wohnraum von Migrant*innen erforderlich. Sie könnte nachweisen, welche volkswirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Herausforderungen damit einhergehen, die auf unterschiedlichen Ebenen langfristig unüberschaubare gesellschaftliche Kosten verursachen. Das dafür aufgewendete Geld ließe sich zielführender in Maßnahmen investieren, die eine anhaltende Willkommenskultur an Ankunftsorten und einen raschen Zugang von Migrant*innen zu sicherem Wohnraum ermöglichen, der Voraussetzung für deren gesellschaftliche Teilhabe ist.

Literatur

Arouna, Mariam/Breckner, Ingrid/Ibis, Umut/Schroeder, Joachim/Sylla, Cornelia (2019): Fluchtort Stadt. Explorationen in städtische Lebenslagen und Praktiken der Ortsaneignung von Geflüchteten. Wiesbaden: Springer VS.

Arouna, Mariam/Breckner, Ingrid/Budak-Kim, Hazal/Ibis, Umut/Meyer, Frauke/Schroeder, Joachim (2022): Transformationsprozesse am Fluchtort Stadt. Wiesbaden: Springer VS.

BA – Bundesagentur für Arbeit (o.J.): Migration und Arbeitsmarkt. https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Migration-Zuwanderung-Flucht/Migration-Zuwanderung-Flucht-Nav.html (letzter Zugriff am 1.2.2023).

Bäcker, Gerhard/Kistler, Ernst (2021): Leistungen an Asylbewerber/-innen. https://www.bpb.de/themen/soziale-lage/verteilung-von-armut-reichtum/275192/leistungen-an-asylbewerber-innen/ (letzter Zugriff am 25.1.2023).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2022): Fragen und Antworten zur Einreise aus der Ukraine und zum Aufenthalt in Deutschland. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/AsylFluechtlingsschutz/faq-ukraine.pdf?__blob=publicationFile&v=40 (letzter Zugriff am 22.4.2023).

Becker, Anna (2018): Zwischen Mobilität und Sesshaftigkeit. Sozialräumliche Verortung hochqualifizierter Migranten in Hamburg. Wiesbaden: Springer VS.

Bertram, Jürgen (2011): Onkel Ali & Co. Meine multikulturelle Straße. Berlin: Osburg.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: Drucksache 22/7450 (2022) – Wohnungslose Menschen in öffentlich-rechtlicher Unterbringung.

bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (2022): kurz&knapp: (Spät-)Aussiedler. https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61643/spaet-aussiedler/ (letzter Zugriff am 15.1.2023).

bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (o.J.): kurz&knapp: Gastarbeiter. https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/glossar-migration-integration/270369/gastarbeiter/ (letzter Zugriff am 22.4.2023).

Breckner, Ingrid (2022): Transformationsimpulse für den Fluchtort Hamburg durch ›Blicke über den Tellerrand‹. Integrationspolitische Handlungsansätze in Schwäbisch Gmünd und Lübeck. In: Mariam Arouna/Ingrid Breckner/Hazal Budak-Kim/Umut Ibis/Frauke Meyer/Joachim Schroeder (Hg.), Transformationsprozesse am Fluchtort Stadt. Wiesbaden: Springer, 363–382.

Breckner, Ingrid/Bührig, Kristin/Dafateri-Moghaddam, Nima (2013): Mehrsprachigkeit als Zugang zum städtischen Alltag – das Beispiel Wohnen. In: Angelika Redder/Julia Pauli/Roland Kießling/Kristin Bührig/Bernhard Brehmer/Ingrid Breckner/Jannis Androutsopoulus (Hg.), Mehrsprachige Kommunikation in der Stadt. Das Beispiel Hamburg. Münster: Waxmann, 55–79.

Breckner, Ingrid/Engelbrecht, Constanze (2022): »Probewohnen« in Lübeck: Integration von Geflüchteten von Anfang an. In: Ingrid Breckner/Heidi Sinning (Hg.), Wohnen nach der Flucht. Wiesbaden: Springer VS, 157–220.

Breckner, Ingrid/Schroeder, Joachim (2022): Schlussfolgerungen aus untersuchten Transformationen am Fluchtort Stadt und offene Forschungsfragen. In: Mariam Arouna/Ingrid Breckner/Hazal Budak-Kim/Umut Ibis/Frauke Meyer/Joachim Schroeder (Hg.), Transformationsprozesse am Fluchtort Stadt. Wiesbaden: Springer, 419–441.

Budak-Kim, Hazal (2022): Ankommen in »ambivalenten Räumen«: Sozialräumliche Betrachtung des Hamburger Steindamms im Bahnhofsstadtteil St. Georg. In: Mariam Arouna/Ingrid Breckner/Hazal Budak-Kim/Umut Ibis/Frauke Meyer/Joachim Schroeder (Hg.), Transformationsprozesse am Fluchtort Stadt. Wiesbaden: Springer VS, 337–359.

Çelik, Mehmet (2013): Stadtplanung für Migranten in multikulturell geprägten Quartieren. Masterthesis. Hamburg: HafenCity Universität Hamburg.

Çelik, Mehmet (2020): Investitions- und Aufwertungsprozesse in ethnischen Quartieren deutscher Großstädte: Formen, Akteure/innen und Hintergründe – Investment and Revaluation Processes in Ethnic Quarters of Major German Cities: Forms, Actors and Backgrounds. Technische Universität Aachen. https://publications.rwth-aachen.de/record/802148/files/802148.pdf (letzter Zugriff am 18.1.2023).

Destatis – Statistisches Bundesamt/WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hg.) (2021): Datenreport 2021. https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff am 28.1.2023).

Die Thede (1999–2000): 6 Filme für Allermöhe. https://www.diethede.de/254-0-6-Filme-fuer-Allermoehe.html (letzter Zugriff am 30.3.2023).

Fair mieten – Fair wohnen – Berliner Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt (o.J.): Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. https://fairmieten-fairwohnen.de/diskriminierung-auf-dem-wohnungsmarkt/ (letzter Zugriff am 25.1.2023).

FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2019): Lebenslagenbericht zur Situation der Geflüchteten in Hamburg 2016–2018. https://www.hamburg.de/fluechtlinge-grundlagen/13337968/lebenlagenbericht-gefluechtete/ (letzter Zugriff am 4.4.2023).

Fördern & Wohnen (o.J.): Unsere Standorte. https://www.foerdernundwohnen.de/unternehmen/standorte#results (letzter Zugriff am 4.4.2023).

Fördern & Wohnen (2021): Informationen zur Gebührenordnung für öffentlich-rechtliche Unterbringung. https://www.hamburg.de/contentblob/10269952/65490ddf8536c8356fd61d2f796586ee/data/informationsschreiben.pdf (letzter Zugriff am 26.1.2023).

Graf, Johannes (2021): Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration: Erteilung von Aufenthaltstiteln an Drittstaatsangehörige. Jahresbericht 2020. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/BerichtsreihenMigrationIntegration/MonitoringBildungsErwerbsmigration/mobemi-jahresbericht-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (letzter Zugriff am 18.1.2023).

Hamburg.de (o.J.): Standorte gesamt. https://www.hamburg.de/fluechtlingsunterkuenfte/ (letzter Zugriff am 4.4.2023).

Hamburg.de (2017): Verteilung von Flüchtlingsunterkünften. Orientierungs- und Verteilungsschlüssel (OVS). https://www.hamburg.de/sfa/15036438/ovs/ (letzter Zugriff am 5.4.2023).

Haug, Sonja/Sauer, Lenore (2007): Zuwanderung und Integration von (Spät-)Aussiedlern: Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Wohnortzuweisungsgesetzes. Forschungsbericht. Nürnberg: BAMF/Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-353366 (letzter Zugriff am 16.1.2023).

Heinemann, Christoph/Lasarzik, Annika (2023): »Die Lage ist angespannt« – Was Sozialsenatorin Melanie Schlotzhauer für die Geflüchteten aus der Ukraine erhofft und worauf sie sich vorbereitet. Die Zeit 9, 23.2.2023, 4.

Helbig, Marcel/Jähnen, Stefanie (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. Discussion Paper P 2018–001. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin. https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/p18-001.pdf (letzter Zugriff am 31.1.2023).

Heß, Barbara (2009): Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/WorkingPapers/wp28-hochqualifizierte.pdf?__blob=publicationFile&v=15 (letzter Zugriff am 2.4.2023).

Hillmann, Felicitas (2020) Migration und Stadtentwicklung – Lost in Governance. In: Ingrid Breckner/Albrecht Göschel/Ulf Mattiesen (Hg.), Handbuch Stadtsoziologie und Stadtentwicklung. Baden-Baden: Nomos, 171–182.

Ibis, Umut (2022): Der lange Weg zum Wohnen – Transformation der Unterbringungslandschaft in Hamburg zwischen den Jahren 2017 und 2020. In: Mariam Arouna/Ingrid Breckner/Hazal Budak-Kim/Umut Ibis/Frauke Meyer/Joachim Schroeder (Hg.), Transformationsprozesse am Fluchtort Stadt. Wiesbaden: Springer, 153–212.

JuraMagazin (2020): Wie viele Aussiedler und mitgereiste Angehörige leben in Hamburg und wie hoch ist ihr Anteil an der Hamburger Gesamtbevölkerung? www.juramagazin.de/108084.html (letzter Zugriff am 15.1.2022).

Körner-Blätgen, Nadine/Sturm, Gabriele (2015): Internationale Migration in deutsche Großstädte. BBSR-Analysen Kompakt 11. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).

Luft, Stefan (2011): »Gastarbeiter«: Niederlassungsprozesse und regionale Verteilung. https://www.bpb.de/themen/migration-integration/anwerbeabkommen/43261/gastarbeiter-niederlassungsprozesse-und-regionale-verteilung/ (letzter Zugriff am 18.1.2023).

Meister, Moritz/Niebuhr, Annekatrin/Stöckmann, Andrea (2017): Die Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten in Hamburg. IAB-Regional. Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz. IAB Nord 01/2017. Nürnberg. https://iab.de/publikationen/publikation/?id=7317867 (letzter Zugriff am 30.3.2023).

Meyer, Frauke (2022): Ein »Brennpunkt« im »Herzen der Stadt«? – Einblicke in Ortsaneignungspraktiken Geflüchteter und diskursive Transformationen städtischer Orte am Beispiel des Jungfernstiegs. In: Mariam Arouna/Ingrid Breckner/Hazal Budak-Kim/Umut Ibis/Frauke Meyer/Joachim Schroeder (Hg.), Transformationsprozesse am Fluchtort Stadt. Wiesbaden: Springer VS, 315–336.

Müller, Robert (2006): Polizeiliches Lagebild zur Kriminalität von Deutschen mit dem Migrationshintergrund »Aussiedler«. https://www.polizei.hamburg/resource/blob/552984/5ce6f1b88562d5d46e8f6ce85d798eec/studie-migrationshintergrund-aussiedler-do-data.pdf (letzter Zugriff am 16.1.2023).

Noyman, Ariel/Holtz, Tobias/Kröger, Johannes/Noennig, Jörg Rainer/Larson, Kent (2017): FindingPlaces: HCI Platform for Public Participation in Refugees' Accommodation Process. Procedia Computer Science 112, 2463–2472. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050917315375 (letzter Zugriff am 25.1.2023).

Olschanski, Reinhard (2022): »Wir oder die Anderen?« – Mangel, Moral und Ressentiment in geflüchteten- und migrant*innenfeindlichen Diskursen. In: Ingrid Breckner/Heidi Sinning (Hg.), Wohnen nach der Flucht. Wiesbaden: Springer VS, 79–101.

Pries, Ludger (2001): Internationale Migration. Bielefeld: transcript.

SFA – Stabsstelle für Flüchtlinge und übergreifende Aufgaben (2023): Monatliches Lagebild Asyl- und Schutzsuchende in Hamburg, Januar 2023. https://www.hamburg.de/contentblob/14918478/99062942ba0650b96d0e7af7942f16f9/data/lagebild-01-januar.pdf (letzter Zugriff am 4.4.2023).

Statista (o.J.): Anzahl der Studierenden in Hamburg nach Nationalität in den Wintersemestern 1998/1999 bis 2020/2021. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1082855/umfrage/studierende-nach-nationalitaet-in-hamburg/ (letzter Zugriff am 3.4.2023).

Statistikamt Nord – Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2011): Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Hamburger Stadtteilen Ende 2010. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistik_informiert_SPEZIAL/SI_SPEZIAL_VII_2011.pdf (letzter Zugriff am 15.1.2022).

Statistikamt Nord – Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2022a): Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Hamburger Stadtteilen 2021. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/bevoelkerung/A_1_10_j_H/A_I_10_j21_HH.pdf (letzter Zugriff am 28.1.2023).

Statistikamt Nord – Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2022b): Ausländische Bevölkerung in Hamburg am 31.12.2021. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Statistische_Berichte/bevoelkerung/A_1_4_j_H/A_I_4_j_21_HH.pdf (letzter Zugriff am 30.3.2023).

Statistikamt Nord – Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2022c): Hamburger Stadtteilprofile: Berichtsjahr 2021/Bevölkerung und Haushalte 31.12.2021/Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in %. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/maps/Stadtteil_Profile_2021/atlas.html (letzter Zugriff am 28.1.2023).

Statistikamt Nord – Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (2022d): Hamburger Stadtteilprofile: Berichtsjahr 2021/Wohnen/Sozialwohnungsanteil in %. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/maps/Stadtteil_Profile_2021/atlas.html (letzter Zugriff am 28.1.2023).

20. Soziale Mischung

Versprechen und Illusion eines stadtplanerischen Konzepts am Beispiel von Hamburg-Wilhelmsburg

Julie Chamberlain

Einleitung

Das Konzept der sozialen Mischung hat großen Einfluss auf die Hamburger Stadtplanung und Stadtentwicklung. Soziale Mischung (*social mix*) verweist als allgemeiner Begriff auf die Diversität der Bewohnerschaft im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen Verhältnisse, ihre ethnische und/oder kulturelle Zugehörigkeit und ihre Wohnsituation (Ruiz-Tagle 2019). Geplante soziale Durchmischung (*social mixing*) bezeichnet das gezielte Herbeiführen einer sozialen Mischung in einem Quartier, Häuserblock oder Gebäude. Soziale Mischung als stadtplanerisches Konzept geht von der Annahme aus, dass intakte und funktionierende Räume sich durch eine »gute« soziale Mischung auszeichnen und auf staatliche Initiative hin auch geschaffen werden können. Geplante soziale Mischung ist mittlerweile »weltweit eines der populärsten politischen Rezepte« im Kampf gegen das Problem der städtischen Segregation (Ruiz-Tagle zit.n. Urban Political 2022).

Dass die soziale Mischung als Diskurs und als Praxis so *en vogue* ist, sagt allerdings wenig darüber aus, wie wirkungsvoll sie in stigmatisierten Gebieten das Wohl und die Lebensbedingungen der marginalisierten Menschen selbst verbessert. Es gibt »keine belastbaren Nachweise dafür, dass die Ausgangsbevölkerung benachteiligter Stadtviertel von geplanter Durchmischung wirklich profitiert« (Housing Europe 2015). Im Gegenteil wird in der Forschung teilweise die Befürchtung formuliert, dass Konflikte infolge stadtplanerischer Interventionen zunehmen (Arthurson 2012) und die Bewohner*innen sich verstärkt mit Angst und Misstrauen begegnen oder sich aus dem Weg gehen (Ruiz-Tagle 2016). Geplante Durchmischung hat das Potenzial, Gemeinschaften zu zerstören, soziale Vereinzelung zu verschärfen und für ansässige Bewohner*innen die Chance zu verschlechtern, dass sie in ihrem Stadtviertel bleiben können. Sie kann das Wohnungsangebot einschränken und letztlich zu einem Verlust an Vielfalt führen (Bolt 2009; Bolt et al. 2010; de Koning 2015; Lees 2008).

Dennoch herrscht in der Stadtplanung in Deutschland seit geraumer Zeit die Annahme vor, dass soziale Mischung erstrebenswert sei. Seit mindestens einhundert Jahren

hat das Ideal der sozialen Mischung prägenden Einfluss auf die Zuteilung öffentlichen Wohnraums (Münch 2009). Im 19. Jahrhundert spielte für die Berliner Stadtteilplanung die Vision der sozialen Durchmischung von Arbeiter- und Mittelschicht eine zentrale Rolle und galt als Instrument, um unbeherrschbare Stadtteile zu entflechten und Menschen, bei denen aufgrund von Arbeitslosigkeit und Armut eine höhere Frustrationswahrscheinlichkeit bestand, auf verschiedene Stadtgebiete zu verteilen (Holm 2009). Auch das Durchmischen nach »ethnischen« Kriterien – in anderen Zusammenhängen ein Tabu – gilt bei der Wohnungsvergabe als zulässiges Vorgehen und wird in städtischen Gebieten praktiziert, unter anderem durch Zuzugssperren und Quotenregelungen (Harlander/Kuhn 2012). Der ehemalige Wohnungsbaukoordinator der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Michael Sachs (2012: 409), machte darauf aufmerksam, dass die Vorstellung, eine wie auch immer geartete »bessere« Mischung von Menschen sei planbar, angesichts der geschichtlichen Bedeutung des Durchmischungs- und Hygienediskurses in Deutschland ein gewisses »Gschmäckle« habe. Trotzdem steht die soziale Durchmischung sowohl in der Planung als auch in der Umsetzung hoch im Kurs. Dabei lassen sich der Tendenz nach drei Strategien unterscheiden: Die Ansiedlung als erwünscht betrachteter Personen wird gefördert; die Zahl der als problematisch eingestuften Personen wird – so möglich – reduziert oder begrenzt; und/oder es wird verhindert, dass vormals problembelastete Stadtteile weiter aufgewertet werden, damit eine als »richtig« eingestufte Mischung erhalten bleibt (Rinn zit.n. Urban Political 2022).

Der sozialen Mischung in Hamburg liegen Annahmen über die Wirksamkeit von »Nachbarschaftseffekten« zugrunde. Es wird davon ausgegangen, dass stigmatisierte und einkommensschwache Stadtteile als Räume an sich – und zwar jenseits und abseits der systemischen und strukturellen Unterdrückungszusammenhänge des kapitalistischen Wohnungsmarktes – für ihre Bewohnerschaft ein Problem sind. Auch wenn Erkenntnisse aus anderen deutschen Städten diese Behauptung nicht bestätigen (Wehrheim 2018) und die internationale Forschung ein gemischtes Bild ergibt (Schnur et al. 2020), ist bei Politiker*innen und Forschenden der *Glaube* an Nachbarschaftseffekte und ihre Bedeutung ausgeprägt (Münch 2009; van Ham 2012).

In diesem Beitrag soll es vor allem darum gehen, welche Rolle bei der sozialen Durchmischung das Thema Rassifizierung (*racialization*) spielt. Unter »Rassifizierung« verstehe ich in diesem Zusammenhang »die Zuschreibung kollektiver quasi-biologischer und/oder kultureller Eigenschaften, die die Wahrnehmung bestimmter Gruppen als nicht-zugehörig erlaubt, auch wenn sie bereits Teil der Gesellschaft sind« (El-Tayeb 2016: 34). In Deutschland werden bestimmte Personen dadurch rassifiziert, dass sie als »undeutsch« abgestempelt werden – und zwar anhand vermeintlich kultureller, religiöser oder ethnischer (oder sonstiger) »Qualitäten.« Diese erweisen sich jedoch als konstruierte Rassenmerkmale, die als unveränderlich gedacht von Generation zu Generation weitergegeben werden (El-Tayeb 2016). Die Definitionskriterien für den Begriff »undeutsch« sind Name, Hautfarbe, Haarfarbe, Religionszugehörigkeit und Einwandererstatus und sogar der Zuwanderungsstatus der Eltern und Großeltern (Ahyoud et al. 2018; Sanyal 2019). Letzteres zeigt sich exemplarisch an dem Begriff »Migrationshintergrund«: Dieser hebt auf die familiäre Zuwanderungsgeschichte von Menschen ab, die in Deutschland zu Hause sind, und ist unter funktionalen Gesichtspunkten der Versuch,

sie als »Andere« abzugrenzen (El-Tayeb 2016). In der Alltagsinteraktion wird der Begriff auf Personen angewendet, die als nicht-weiß betrachtet werden (Sanyal 2019).[1]

Am Beispiel von Hamburg-Wilhelmsburg erörtere ich, wie Rassifizierung als stigmatisierende Zuschreibung wirkt und wie soziale Mischung sich aus der Perspektive rassifizierter eingesessener Bewohner*innen in Theorie und Praxis darstellt. Seit in Wilhelmsburg die ersten Projekte und politischen Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Mischung im Rahmen der Internationale Gartenschau (igs) und der Internationalen Bauausstellung (IBA) eingeleitet wurden, stellt die Bewohnerschaft sowohl positive als auch nachteilige Veränderungen auf der Insel fest – unter anderem den verstärkten Zuzug (weißer) Deutscher und die Verknappung des Wohnraumangebots für Menschen mit Migrationshintergrund bzw. für rassifizierte Personen. Sie betrachten die soziale Mischung deshalb mit gemischten Gefühlen. Aus ihrer Sicht verspricht sie zwar ein Ende der Abwertung und Stigmatisierung der Elbinsel in der öffentlichen Debatte, setzt aber die Prioritäten nicht zugunsten der am stärksten schutzbedürftigen Bewohner*innen und eignet sich deshalb nicht als Lösung für einige der grundsätzlichen Probleme, die eingesessenen Bewohner*innen Sorge bereiten. Die Aussagen der Bewohner*innen zeigen auf, was an der sozialen Mischung im Hamburger Kontext Erfolg verspricht und mit welchen Illusionen sie einhergeht, wobei sich über die langfristigen Auswirkungen noch nichts Abschließendes sagen lässt.

Kontext Wilhelmsburg

Um das Spannungsfeld aufzuzeigen, das sich im Zusammenhang mit der sozialen Durchmischung in Wilhelmsburg auftut, stütze ich mich auf Archivrecherchen und Interviews und Austausch mit Hamburger Forscher*innen. Von 2017 bis 2019 führte ich Interviews mit Bewohner*innen, die seit mehr als zehn Jahren in Wilhelmsburg wohnten und sich auf die eine oder andere Weise mit dem Begriff »Migrationshintergrund« identifizierten, indem sie ihn entweder selbst auf sich anwenden oder als Zuschreibung durch andere erleben. Ich wollte von den Befragten wissen, wie sie die Entwicklungen in ihrem Stadtteil wahrnehmen. Ich führte Interviews mit Lokalpolitiker*innen und Planungsfachleuten, die politisch und praktisch in die Stadtentwicklung in Wilhelmsburg eingebunden waren, und wollte besser verstehen, welche Rolle rassifizierte Menschen bei lokalen Planungsprozessen spielen. Für grundlegende Recherchen, die ich in erster Linie online durchführte, nutzte ich unter anderem die Webseiten der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW), der Hansestadt Hamburg und der IBA Hamburg.[2]

---

1 Zur unterschiedlichen Konnotation zwischen dem englischen »*race*« und dem deutschen Begriff »Rasse« und zur Verwendung der Begriffe in der sozialwissenschaftlichen Debatte siehe auch Alexopoulou (2023). Im vorliegenden Text wird der – der englischsprachigen Forschungsarbeit zugrundeliegende – Begriff »*racialization*« übersetzt mit »Rassifizierung« ins Deutsche übertragen.

2 Ich interviewte acht Politiker*innen und Planer*innen, die auf verschiedenen Entscheidungs- und Planungsebenen tätig sind. Von den 19 eingesessenen Bewohner*innen, die ich befragt habe, identifizierten sich acht als Frauen und elf als Männer; fünf wurden in Deutschland geboren, elf waren eingewandert; sie deckten altersmäßig ein Spektrum von 24 bis über 50 Jahre ab, gingen

Die befragten Bewohner*innen beschreiben Wilhelmsburg als einen Ort, an dem Zuwanderer*innen und rassifizierte Menschen seit mindestens zweihundert Jahren mit offenen Armen empfangen werden und ein Zugehörigkeitsgefühl entwickeln können. Das oben beschriebene *othering*, die versuchte Abgrenzung von Menschen durch die Zuschreibung eines »Migrationshintergrundes«, spielt in dem Prozess, durch den Wilhelmsburg sich zu einem Zielgebiet für soziale Durchmischung entwickelte, seit Langem eine Rolle. Metin Hakverdi (SPD-Bundestagsabgeordneter für den Wahlkreis Hamburg-Bergedorf/Harburg) bezeichnete Wilhelmsburg mir gegenüber als »die ultimative Migrantenmaschine«, die mindestens seit dem 19. Jahrhundert zum einen von Zuwanderung und zum anderen durch einen Prozess geprägt wurde, den Çağlar und Schiller (2018) »migrant emplacement« nennen. Viele Arbeitsmigrant*innen, die nach Wilhelmsburg zogen, um vor allem in einem der vielen schmutzigen, lauten und gefahrvollen Industriebetriebe auf der Insel zu arbeiten, machten die Erfahrung, dass ihrer Arbeit und ihrem Wohl aus rassistischen Beweggründen heraus ein geringer Stellenwert beigemessen wurde. Dies diente als Rechtfertigung, sie anders zu behandeln als »deutsche« Arbeiter*innen. Die Abwertung von Migrant*innen ging Hand in Hand mit der stadtplanerischen Vernachlässigung Wilhelmsburgs, die im frühen 20. Jahrhundert einsetzte und es zu einem Ort machte, der ganz im Zeichen von Arbeit, Abfall und Migration stand. Das Fundament für die Stigmatisierung wurde also schon vor langer Zeit gelegt – gesteuert von den damals dominierenden Planungsvorstellungen und den landläufigen Meinungen über die Wilhelmsburger*innen (Chamberlain 2022a).

Da Wilhelmsburg über einen langen Zeitraum systematisch abgewertet wurde, sind viele Wilhelmsburger*innen der Meinung, die Stadt habe die Insel im Laufe der Zeit in ein sogenanntes »Problemviertel« verwandelt: »Die Stadt hat sich sozusagen den sozialen Brennpunkt Wilhelmsburg selber geschaffen« (Adanalı 2013: 123). Nach der Sturmflut von 1962 wurde explizit davon gesprochen, dass in Wilhelmsburg nur zugewanderte Arbeiter*innen, Müll und Schwerindustrie ihren Platz haben sollten (Paech 2008). Zeitweilig wurde nicht investiert und renoviert, während die Stadt weiterhin Wohnraum speziell an Zugewanderte vergab und Wilhelmsburg ab den 1970er Jahren zu einem Schwerpunkt des sozialen Wohnungsbaus machte (Paech 2008; Eckardt 2017). Mohammed, der auf der Insel geboren und aufgewachsen ist, lebt seit über 40 Jahren dort und meint: »Man hat im Prinzip eine umschriebene soziale Schicht hierhergebracht, und zwar nicht die Oberschicht, sondern die Unterschicht [...] Das ist wohnungspolitisch ganz, ganz, ganz schlecht gemacht. Das ist im Prinzip das, was sie nie machen dürfen, aber das hast du in Billstedt, Mümmelmannsberg, Steilshoop, Wilhelmsburg.«[3]

Die Stigmatisierung und Abwertung der Elbinsel war unter anderem das Ergebnis einer Kombination aus konkreten Planungsmaßnahmen und rassistischen Diskursen.

---

verschiedenen bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten nach und gehörten unterschiedlichen Religionsgemeinschaften an. Eine ausführlichere Beschreibung der Methodik und der gewonnenen Erkenntnisse liefert die englischsprachige Publikation »Wilhelmsburg Is Our Home! Racialized Residents on Urban Development and Social Mix Planning in a Hamburg Neighbourhood« (Chamberlain 2022b). Für den intensiven Austausch möchte ich mich insbesondere bedanken bei Eva Kuschinski, Moritz Rinn und dem Verein Zukunft Elbinsel Wilhelmsburg.

3 Die Zitate der Bewohner*innen werden ohne Quellenverweis zitiert, da ihre Sprecher*innen im Text Erwähnung finden. Alle Zitate finden sich in Chamberlain (2022b).

Viele weiße deutsche Familien, die es sich leisten konnten, zogen weg. Paula lebt in Wilhelmsburg, seit sie in den 1970er Jahren mit ihren Eltern einwanderte, und stellt fest: »Es sind halt immer mehr Deutsche da, denen es nicht gut geht. Die sind hiergeblieben, die es nicht geschafft haben, ein Haus zu bauen oder wegzuziehen. Sie sind hiergeblieben, und die Ausländer sind hiergeblieben.« Hier wird eine Dynamik sichtbar, die in anderen Zusammenhängen als »white flight« (Flucht der Weißen) bezeichnet wird (Bråmå 2006), auch wenn Politiker Metin Hakverdi berichtet, diese Fluchtbewegung sei eher klassenspezifisch und hinge weniger mit Rassismuserfahrungen der Bewohner*innen zusammen.

Als die ersten Maßnahmen zur sozialen Durchmischung eingeleitet wurden, die in diesem Beitrag beschrieben werden, hatte Wilhelmsburg im Vergleich zu anderen Stadtteilen einen hohen Sozialwohnungsanteil. 2003 waren 37,6 Prozent des Wohnraumbestandes staatlich gefördert (Statistikamt Nord 2004). Die Datenlage zur konkreten demografischen Zusammensetzung der Sozialwohnungsbewohnerschaft ist unzureichend, aber geografisch sind die Gebiete mit hoher Sozialwohnungsdichte deckungsgleich mit den Gebieten mit der höchsten Konzentration von Bewohner*innen mit »Migrationshintergrund« (Adanalı 2013: 32, 43; siehe auch Breckner in diesem Band). 2013 berichtete Adanalı, dass die muslimischen Hamburger*innen mehrheitlich und die Hamburger*innen mit türkischen Wurzeln beinahe zur Hälfte in Sozialwohnungen leben. Insgesamt ist in Hamburg bei »Menschen mit Migrationshintergrund« der Mieter*innenanteil mit 86,1 Prozent deutlich höher als bei »Menschen ohne Migrationshintergrund« (76,6 Prozent) (Statistikamt Nord 2013: 22; Stand der Daten 2010).

Die Konzentration rassifizierter und einkommensschwacher Personen, die gesellschaftlich stigmatisiert werden, geht Hand in Hand mit der Stigmatisierung Wilhelmsburgs durch rassistische Zuschreibungen wie »Bronx des Nordens« (siehe z.B. Brinkbäumer 2000). Mit der Zeit bereitete die diskursive und materielle Abwertung Wilhelmsburgs und seiner Bewohnerschaft den Boden für eine in den frühen 2000er Jahren einsetzende Wiederaufwertung der Insel im Zeichen der sozialen Durchmischung. Im folgenden Abschnitt skizziere ich in groben Zügen, welche Strategien der sozialen Durchmischung in Wilhelmsburg angewendet wurden. Anschließend stelle ich das komplexe Meinungsbild der Bewohner*innen dar, die im Visier der Durchmischungslogik stehen und zugleich die Hoffnung haben, dass diese Logik die vorhergehende *Ent*mischung korrigieren könne.

Konzepte der sozialen Mischung in Wilhelmsburg

Die staatlich gelenkten Wohnbau- und Entwicklungsinitiativen, die seit Beginn der 2000er Jahre in Hamburg-Wilhelmsburg auf den Weg gebracht wurden, liefern ein aktuelles Anschauungsbeispiel für Strategien der sozialen Mischung in Hamburg. Dazu zählen die Förderung studentischen Wohnraums, eine auf soziale Durchmischung abzielende Politik im öffentlichen Wohnungsbau sowie die Event- und Sanierungsprojekte igs und IBA. Mit diesen Maßnahmen sollte und soll die »Siedlungsstruktur« in Wilhelmsburg verändert werden, indem Mittelschichtsangehörige, die nicht als Menschen mit »Migrationshintergrund« eingestuft werden, zum Zuzug auf die Insel animiert wer-

den. Die Maßnahmen werden teilweise als staatlich gelenkte Gentrifizierung kritisiert, die Platz schafft für eine idealisierte bürgerliche Bewohnerschaft (AKU 2013; Rinn 2018).

Auf Strategien der sozialen Durchmischung stieß die aus Wilhelmsburg stammende Wissenschaftlerin Zeynep Adanalı (2013), als sie die Erfahrungen von Menschen mit türkischem Hintergrund auf dem Wohnungsmarkt untersuchte. Sie stellte fest, dass diese massive Schwierigkeiten hatten, eine öffentliche Mietwohnung zu bekommen. Seit 2005 wurden die örtlichen Wohnungsämter, die mehr als die Hälfte des Wohnraumbestandes in Wilhelmsburg verwalten, angewiesen, für eine bessere soziale Mischung des Stadtteils zu sorgen und »bei ihrer Wohnungsvergabe sozial stabile Familien ohne Migrationshintergrund besonders anzusprechen« (CDU-Bürgerschaftsfraktion 2005: 1). Im Jahr 2007 wurden in Wilhelmsburg die Einkommensobergrenzen für Mieter*innen öffentlich geförderten Wohnraums von städtischer Seite aufgehoben.[4] In der Praxis wurden allerdings, wie Adanalı aufzeigt, insbesondere ethnische Kriterien angelegt, um Durchmischung zu erzielen (Adanalı, 2013). Eine wesentliche Grundlage für diese Strategie ist eine Ausnahmeregelung im bundesweiten Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) (Ha 2014). Dort heißt es in Paragraf 19 Absatz 3: »Bei der Vermietung von Wohnraum ist eine unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zulässig.« (BMJ 2006)

Im Jahr 2006 wurde in Wilhelmsburg ein Förderprogramm für studentisches Wohnen aufgelegt. Fortan konnten Studierende und Auszubildende in bestimmten Gebieten der Insel neue Mietverträge unterhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete abschließen. Die Stadt gewährte den Vermieter*innen Zuschüsse und übernahm Ausfallbürgschaften als Mietsicherheit. Das Programm verfolgte zwei Ziele: »Mit der Förderung sollen stadtteilentwicklungspolitische Ziele durch Ansiedlung von Studierenden und Auszubildenden in Wilhelmsburg unterstützt und gleichzeitig bei diesen Personengruppen vorhandene Wohnbedarfe befriedigt werden.« (IFB 2016: 3) Die verwaltende Stelle erklärte, mit dem Programm könne »ein Beitrag zur Veränderung der Bewohnerstruktur geleistet und in Ergänzung zu anderen Stadtteilentwicklungsmaßnahmen die Entwicklung hin zu einem nachgefragten und interessanten Wohnquartier befördert werden« (IFB 2016: 3). Ähnliche Förderprogramme wurden auch in anderen Stadtvierteln aufgelegt; der Hamburger Bürgerschaftsabgeordnete Michael Weinreich (SPD) sagte mir allerdings: »Nirgends hat das so das kulturelle Leben geprägt wie in Wilhelmsburg« (Interview, 2018).

Die seit 2005 laufenden Maßnahmen im Rahmen der sozialen Durchmischung gipfelten 2013 in zwei Großveranstaltungen: der igs und der IBA Hamburg. Im Rahmen der igs wurden im zentralen Bereich von Wilhelmsburg 85 Hektar Flächen neugestaltet, die zuvor in unterschiedlicher Weise genutzt worden waren – unter anderem als Stadtpark, Kleingärten, Baumbestandsflächen und Containerdepot. Über einen Zeitraum von fünf Jahren wurde das Gebiet landschaftsarchitektonisch zu einem Parkgelände mit Wegen, Themengärten, Wiesen und Wassern umgestaltet. Höhepunkt war die Gartenschau 2013,

4 Sogenannte Freistellungsgebiete bestehen in Hamburg derzeit (noch) in den Stadtteilen Steilshoop, Mümmelmannsberg, Wilhelmsburg und Neuallermöhe-West (Jonas 2021).

mit der die Stadt Besucher*innen animieren wollte, Wilhelmsburg als Teil Hamburgs zu »entdecken« (BSU 2013).

Die IBA Hamburg war noch umfangreicher – mit mehr als 60 Bauvorhaben, 120 Millionen Euro an öffentlichen Investitionen und einer Milliarde Euro privater Investitionen (Vogelpohl/Buchholz 2017). Hauptziel war es, Wilhelmsburg für die »Mittelschicht« attraktiver zu machen (Hellweg 2013), wobei man sich diese Mittelschicht als Gegenbild zur migrantischen Bewohnerschaft vorstellte, die seit langem in Wilhelmsburg wohnte und in den umfangreichen Marketingmaterialien der IBA nur im Zusammenhang mit Aussagen über Segregation und kulturelle Konflikte in Erscheinung trat. Tendenziell wurden im Rahmen des Großprojekts die Wilhelmsburger Bestandsbewohner*innen als integrationsbedürftige »Ausländer« dargestellt (Chamberlain 2013).

Die Sicht der Bewohner*innen

Auf meine Frage, wie sie die jüngsten Entwicklungen wahrnehmen, äußerten meine Wilhelmsburger Gesprächspartner*innen übereinstimmend, auf der Insel nehme die Zahl der »Deutschen« zu, und meinten damit weiße Deutsche oder Deutsche »ohne Migrationshintergrund.« Ali, der lange auf der Insel gewohnt hat und nach wie vor dort im Beratungs- und Sozialbereich arbeitet, berichtete: »Durch die ganzen [IBA-]Neubauten im Bahnhofsviertel, die ganzen Betonklötze hat die Einwohnerstruktur sich geändert. Also es sind viel, viel mehr Deutsche dazugekommen; von daher gibt es eine Änderung.« Viele Bewohner*innen schilderten, dass sie aus der Definition, was »deutsch« sei, ausgeschlossen würden und sich in verschiedenen Lebensbereichen aktiv gegen diese Ausgrenzung zur Wehr setzten. Sich über die neu Zugezogenen äußern und den Unterschied zwischen ihnen und sich selbst deutlich machen konnten die Befragten allerdings nur eingeschränkt; dies lag zum einen an der der Sprache immanenten Begrenztheit und zum anderen daran, dass die Kategorie »Deutsch« als Gegenbegriff zur Kategorie »Migranten«, »Ausländer« usw. verwendet wird.

Die befragten Bewohner*innen berichteten, dass das gewerbliche und kulturelle Umfeld sich durch die neu Zugezogenen verändert habe. Casim, der ehrenamtlich für eine lokale Jugendorganisation arbeitet und seit Jahrzehnten auf der Insel wohnt, sagte: »Früher war das so: Überall waren auch türkische Cafés. Jetzt kann man hingehen und schön sitzen, es gibt Pizza-Läden, einen Hamburger-Laden, Kumpir und diesen portugiesischen Laden; das gefällt mir sehr gut.« Vor allem der Bereich Reiherstieg/Alt Wilhelmsburg, so berichteten die Bewohner*innen, sei durch die Lebensmittelläden, Geschäfte und Dienstleistungsbetriebe, die es dort zuvor nicht gab, belebt worden. Insbesondere unter den Kleingewerbetreibenden gebe es auch einige alteingesessene Personen und Familien, die seit Generationen auf der Insel verwurzelt seien.

Der verstärkte Zuzug von Deutschen wurde in der Regel positiv bewertet. Dieser Zuzug sei jedoch mit erheblichen negativen Begleiterscheinungen verbunden, was die Preise und die Verfügbarkeit von Wohnraum gerade für Menschen mit niedrigen Einkommen und Menschen mit Rassismuserfahrung angehe. Pastor Peter Obeng, der über ein Jahr lang auf Wohnungssuche war und solange bei einem Verwandten in Kirchdorf-Süd wohnte, berichtete von extremer Konkurrenz bei jeder Wohnungsbesichtigung. Gülhan,

die neu Zuziehende in sozialen Fragen betreut, kann in Wohnungsfragen kaum Hilfestellung geben. »Die haben diese [IBA-]Wohnungen [gebaut], die dann eben 1.500 Euro kosten – das können sich die Einwohner hier nicht leisten. Wohnungen müssten mehr gebaut werden – bezahlbare Wohnungen, Sozialwohnungen.« Ähnlich äußerten sich viele rassifizierte Wilhelmsburger*innen, mit denen ich sprach: Bislang würden die Neubauten nicht den Bedürfnissen der zahlreichen Bewohner*innen gerecht, für die Armut dauerhaft Realität ist.

Zugleich bekommen rassifizierte Wilhelmsburger*innen die Auswirkungen der Politik der sozialen Durchmischung unmittelbar zu spüren. Casim zum Beispiel machte die Beobachtung: »Die Türken, die Ausländer kriegen keine Wohnung. Wenn die hierhin ziehen wollen und eine Mietwohnung suchen – das kriegen sie nicht.« Auf meine Frage, woran das seiner Meinung nach liege, antwortete er: »Ich weiß auch nicht. Die wollten hier eine Mischung haben, nicht so von einer Seite.« So gut wie alle meine Gesprächspartner*innen wohnten notgedrungen in einer Wohnung, die in irgendeiner Weise nicht ihren Bedürfnissen entsprach, weil sie entweder zu klein oder in einem schlechten Zustand war, oder hatten Freund*innen und Familienangehörige, bei denen dies der Fall war. Viele konnten mangels Alternativen nicht umziehen.

Trotz der sicht- und spürbaren nachteiligen Effekte hielten einige Bewohner*innen die soziale Durchmischung von Wilhelmsburg zugleich für wünschenswert und notwendig, um die vorherige systematische Entmischung zu korrigieren. Paula äußerte, in den 1980er Jahren habe es eine gute Mischung »zwischen Ausländeranteil und Deutschenanteil« gegeben, die wiederhergestellt werden müsse. Auf meine konkrete Frage, was er davon halte, wenn öffentlich geförderter Wohnraum nach dem Kriterium »migrantisch klingender Namen« vergeben werde, antwortete Mohammed: »Wenn [Mischung] der Grund dahinter ist, finde ich das völlig okay.« Seiner Meinung nach sollte die Durchmischung sich jedoch vor allem an der sozialen Schicht und der Bildung orientieren: »Ich würde gucken, was *macht* der Mensch, und ich würde dann versuchen, eine soziale Durchmischung hinzubekommen. Wenn ich mehr Anwaltsfamilien und – was weiß ich – mehr Leute mit ausländischen Namen bekommen kann, dann würde ich die auch nehmen. Es geht um eine soziale Durchmischung.«

In der sozialen Mischung wird auch eine Möglichkeit gesehen, der Tendenz entgegenzuwirken, dass weiße Deutsche aufgrund von Diversitätsängsten Stadtviertel mit besonders diverser Bevölkerungsstruktur meiden. Eine Möglichkeit, Deutsche in den Stadtteil zu holen, sah Özden in der Ansiedlung von Studierenden im Zuge der geplanten sozialen Durchmischung, denn »die Deutschen mögen nicht gerne zwischen uns sein. Also zumindest ich habe das nicht gesehen. Dafür hat die IBA das gesehen, dass man die Struktur ein bisschen ändern muss und da Deutsche zwischendurch dabei sein müssen.« Ähnlich äußerte sich Paula: Die Mischung müsse gehegt und gepflegt werden, da die Deutschen nicht damit umgehen könnten, wenn der Ausländeranteil »zu groß« werde:

> »[Die Ausländerfeindlichkeit] ist mehr geworden. In Wilhelmsburg ist es, denke ich, noch nicht ganz so schlimm wie in einigen anderen Stadtteilen, weil hier viele Ausländer sind. Der größere Teil sind halt Ausländer. Aber viele Deutsche sind davon halt genervt – bis hin zu ausländerfeindlich. Manchmal sagen die mir das, also schimpfen

über bestimmte Nationalitäten oder so. Dann sage ich: ›Ja, aber ich bin auch Ausländer.‹ Und sie sagen: ›Nein, du nicht.‹«

Manche Wilhelmsburger*innen äußerten die Meinung, die soziale Durchmischung würde die Rassismus- und Diskriminierungsdynamik eher fortführen als infrage stellen, und bezweifelten, dass sie für alteingesessene Bewohner*innen eine faire und hilfreiche Lösung sei. Gülhan gab an, dass nach der Erfahrung in ihrer Beratungspraxis Ansätze geplanter Durchmischung häufig auf Diskriminierung hinausliefen:

»Also ich habe auch mal Telefonate gehabt, wo man mir gesagt hat, die möchten keine EU-Bürger. Weil ich ja auch die Gespräche geführt habe, weil sie zum Teil nicht so gut Deutsch können und ›Welche Nationalität? – EU-Bürger, Bulgaren‹. ›Die möchten wir nicht.‹ Gab's auch. Das ist eine richtige Diskriminierung.«

Für Gülhan, die die Politik der sozialen Durchmischung vom »anderen Ende« her erlebt, lagen soziale Mischung und Diskriminierung nahe beieinander. »EU-Bürger« sei hier ein Synonym für »Nicht-Deutsche« und speziell für Bulgar*innen und Rumän*innen, deren Zahl in Wilhelmsburg erheblich zugenommen hat, seit die beiden Länder 2007 EU-Mitglieder wurden. Arzu stand der sozialen Durchmischung als Planungsstrategie ebenfalls skeptisch gegenüber und begründete dies so: »Es nützt doch nichts, die [die wenig Geld haben] zu verdrängen, um dann ein Bild zu schaffen, was dann künstlich hergestellt wurde. Weil die Menschen sind ja nicht weg, und diese Menschen brauchen weiterhin Förderung.« Diese Förderung bleibe aus. Stattdessen seien die Verhältnisse in Wilhelmsburg für Menschen mit begrenzten Ressourcen schwieriger geworden:

»Der Vorteil ist, dass der Stadtteil einen Wandel erlebt – sprich: dass hier Menschen leben, die Perspektiven haben. Andererseits hatte er natürlich immer seinen eigenen Charme gehabt, und der wird kaputtgemacht. Und wir Wilhelmsburger, die wir schon immer hier wohnen, haben unseren Stadtteil eigentlich immer geschätzt. Und das ist das Traurige an der Geschichte. Der Wandel passiert nicht für die Menschen, die hier leben, sondern für die, die hierhergekommen sind in den letzten zwei, drei Jahren. Und das ist, finde ich, unfair und auch traurig.«

Arzu war wie viele andere meiner Interviewpartner*innen der Meinung, der Stadtstaat habe jahrzehntelang die Chance verpasst, die Bestandsbewohnerschaft der Insel zu unterstützen. Die positiven Aspekte der sozialen Mischung wurden allgemein begrüßt, aber für viele hatten die Verhältnisse sich dadurch nicht grundlegend geändert. Yücel, der bei der Stadt beschäftigt ist und als Kind auf die Insel zog, resümierte: »In unserem Leben, unserem sozialen Leben, hat sich nichts zum Positiven verändert. Nur optisch – schöne Häuser, Brücken, alles. Und dann, wie gesagt, auch ein bisschen teuer geworden. Sonst habe ich nichts gemerkt.« Der Gesamteindruck war durchwachsen – ein gewisser Enthusiasmus angesichts der erfreulichen Veränderungen und Hoffnung für die Zukunft, aber auch ein gewisses Bedauern und das Gefühl, etwas verloren zu haben.

Und schließlich treibt Wilhelmsburger*innen die Sorge um, dass die Qualitäten der Insel, die vielen über lange Jahre ans Herz gewachsen sind und den Stadtteil für sie zur Heimat machten, sich zu stark verändern und die »Balance« sich verschiebt, ohne dass sie Einfluss darauf haben. Umut fand die bestehende Mischung der Bewohnerschaft gut, befürchtete aber, dass die Balance möglicherweise »halt weiter in Richtung der sozial stärkeren Schichten geht und die sozial Schwächeren weiter in die Randgebiete gedrängt werden.« Andere Bewohner*innen teilten diese Ängste, waren aber zugleich verhalten optimistisch. Doktorandin Nalan, die als junge Frau nach Wilhelmsburg zog, hofft, dass das Viertel »sich jetzt nicht so verändert, also dass man die Bevölkerung jetzt nicht so austauscht, dass es nach zehn Jahren komplett anders ist. Was soll sich noch verändern? Ist alles schön hier.«

Fazit

Von ihrer Position in dem sich wandelnden Stadtteil aus erleben alteingesessene rassifizierte Wilhelmsburger*innen sowohl positive Aspekte der sozialen Mischung und ihrer Umsetzung durch gezielte Strategien, als auch deren illusorische Seiten. Ihr vielschichtiger Blick auf die Vor- und Nachteile staatlicher Interventionen vermittelt ein komplexes Bild dessen, was soziale Mischung in der Praxis bedeutet. Die Bewohner*innen versprechen sich von der sozialen Mischung, dass sie die städtebaulichen Fehlplanungen der Vergangenheit rückgängig macht und dabei zugleich den Rassismus der weißen deutschen Mittelschicht und ihren Widerwillen, Tür an Tür mit Rassifizierten zu wohnen, aufbricht. Der illusorische Aspekt der sozialen Mischung ist die (fragwürdige) Grundannahme, das Wohl rassifizierter Bewohner*innen ließe sich dadurch verbessern, dass man (durch die Vorgabe der sozialen Durchmischung) ihren Zugang zu öffentlichem Wohnraum begrenzt und (durch Förderung und Events bzw. Sanierungsmaßnahmen) die (weiße) deutsche Mittelschicht anlockt. Dass diese Annahme zutrifft, lässt sich weder aus den internationalen Erfahrungen mit sozialer Durchmischung noch aus den Befunden der Bewohner*innen eindeutig ableiten.

Die Aussagen der Bewohner*innen verdeutlichen die Unklarheit darüber, welche Probleme die soziale Mischung eigentlich lösen soll und zu welchen Zwecken dies geschieht (Harlander/Kuhn 2012). Sie reproduzieren einerseits manche der herrschenden Mythen über soziale Durchmischung und stellen sie andererseits infrage, indem sie benennen und beschreiben, welche Probleme die Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, das knapper werdende Wohnraumangebot und steigende Wohnkosten mit sich bringen. Es ergibt sich ein komplexes Gesamtbild, in dem sich zum Teil die internationale Debatte und die Widerstände gegen die soziale Mischung als Diskurs und als Praxis widerspiegeln (Ruiz-Tagle 2019). Soziale Mischung ist auf der einen Seite ein leistungsfähiges Konzept, das »grundsätzlich altruistisch wirken und gute Absichten verfolgen« mag (August zit.n. Urban Political 2022), während es auf der anderen Seite Diskriminierung legitimiert, die Wohnungssuche für rassifizierte Menschen erschwert und damit eine lange Geschichte der Ungleichbehandlung fortschreibt. Ob irgendetwas von dem, was die überzeugungsgeleitete Planungspraxis oder die rassifizierte Bewoh-

nerschaft sich von diesem Konzept versprechen, in Wilhelmsburg verwirklicht wird, bleibt abzuwarten. Dies werden wir – wie ein Bewohner meinte – überprüfen müssen, sobald die »Mittelschicht-Armada« vollzählig angekommen ist.

Aus dem Englischen von Andreas Bredenfeld

Literatur

Adanalı, Zeynep (2013): Türkischstämmige Migranten auf dem Hamburger Wohnungsmarkt: Am Beispiel des Stadtteils Wilhelmsburg. Masterthesis. Hamburg: HafenCity Universität.

Ahyoud, Nasiha/Aikins, Joshua Kwesi/Bartsch, Samera/Bechert, Naomi/Gyamerah, Daniel/Wagner, Lucienne (2018): Wer nicht gezählt wird, zählt nicht: Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Einwanderungsgesellschaft – eine anwendungsorientierte Einführung. Berlin: Vielfalt entscheidet – Diversity in Leadership, Citizens for Europe.

AKU – Arbeitskreis Umstrukturierung Wilhelmsburg (2013): Unternehmen Wilhelmsburg: Stadtentwicklung im Zeichen von IBA und igs. Berlin/Hamburg: Assoziation A.

Alexopoulou, Maria (2023). »Rasse«/race. In: Inken Bartels/Isabella Löhr/Christiane Reinecke/Philipp Schäfer/Laura Stielike (Hg.), Umkämpfte Begriffe der Migration: Ein Inventar. Bielefeld: transcript, 283–298.

Arthurson, Kathy (2012): Social Mix and the City: Challenging the Mixed Communities Consensus in Housing and Urban Planning Policies. Collingwood: Csiro Publishing.

BMJ – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (2006): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

Bolt, Gideon (2009): Combating Residential Segregation of Ethnic Minorities in European Cities. Journal of Housing and the Built Environment 24/4, 397–405.

Bolt, Gideon/Phillips, Deborah/Kempen, Ronald van (2010): Housing Policy, (De)segregation and Social Mixing: An International Perspective. Housing Studies 25/2, 129–135.

Bråmå, Åsa (2006): »White Flight«? The Production and Reproduction of Immigrant Concentration Areas in Swedish Cities, 1990–2000. Urban Studies 43/7, 1127–1146.

Brinkbäumer, Klaus (2000): Er machte alle kalt. Der Spiegel 27.

BSU – Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2013): Neuer Park für Wilhelmsburg: igs 2013 schließt ihre Tore. hamburg.de. https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4119688/2013-10-13-bsu-igs/ (letzter Zugriff am 12.1.2019).

Çağlar, Ayşe/Glick Schiller, Nina (2018): Migrants and City-Making: Dispossession, Displacement, and Urban Regeneration. Durham: Duke University Press.

CDU-Bürgerschaftsfraktion (2005): Bausteine der Wachsenden Stadt. Einblicke. Das Rathausmagazin der CDU-Bürgerschaftsfraktion Ausgabe 3.

Chamberlain, Julie (2013): Problem Place, Problem People: Spatialized Racial Discourses in an Urban Planning Project in Hamburg, Germany. CES Contexto, Debates 2, 780–792.

Chamberlain, Julie (2022a): Theorizing Hamburg from the South: Racialisation and the Development of Wilhelmsburg. In: Giovanni Picker/Noa Ha (Hg.), European Cities: Modernity, Race, and Colonialism. Manchester: Manchester University Press, 235–256.

Chamberlain, Julie (2022b): Wilhelmsburg is our Home! Racialized Residents on Urban Development and Social Mix Planning in a Hamburg Neighbourhood. Bielefeld: transcript.

de Koning, Anouk (2015): »This Neighbourhood Deserves an Espresso Bar Too«: Neoliberalism, Racialization, and Urban Policy. Antipode 47/5, 1203–1223.

Eckardt, Frank (2017): Architecture and the Right to the City: The IBA Hamburg as a Case for Critical Urban Studies. In: Manuela Mendes/Teresa Sá/João Cabral (Hg.), Architecture and the Social Sciences: Inter- and Multidisciplinary Approaches Between Society and Space. Berlin: Springer, 171–190.

El-Tayeb, Fatima (2016): Undeutsch: Die Konstruktion des Anderen in der postmigrantischen Gesellschaft. Bielefeld: transcript.

Ha, Noa (2014): Zur Aktualität von städtischem Orientalismus: Zur Zulässigkeit von Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Leben nach Migration: Newsletter des Migrationsrates Berlin Brandenburg 3, 17–18.

Harlander, Tilman (2012): Zuwanderung und »überforderte Nachbarschaften« – zur Debatte um Segregation und Integration seit 1989. In: Tilman Harlander/Gerd Kuhn (Hg.), Soziale Mischung in der Stadt: Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Ludwigsburg u.a.: Wüstenrot Stiftung/Karl Krämer Verlag, 306–313.

Harlander, Tilman/Kuhn, Gerd (2012): Deutschland: Mischung in kommunaler Praxis und Wohnungswirtschaft. Soziale Mischung in der Stadt: Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Ludwigsburg u.a.: Wüstenrot Stiftung/Karl Krämer Verlag, 386–407.

Hellweg, Uli (2013): IBA Hamburg – An Initial Review. Metropolis: Building the City Anew. Berlin: Jovis/IBA Hamburg GmbH, 20–47.

Holm, Andrej (2009): Soziale Mischung. Zur Entstehung und Funktion eines Mythos. Forum Wissenschaft, Januar 2009. www.bdwi.de/forum/archiv/archiv/2380964.html (letzter Zugriff am 21.6.2023).

Housing Europe (2015): Social Mixing is Not a One-Size-Fits-All Solution to Urban Problems. https://www.housingeurope.eu/resource-499/social-mixing-is-not-a-one-size-fits-all-solution-to-urban-problems (letzter Zugriff am 21.6.2023).

IFB – Hamburgische Investitions- und Förderbank (2016): Wohnen für Studierende und Auszubildende in Hamburg-Süd: Förderrichtlinie zur Förderung des Wohnens für Studierende und Auszubildende in einzelnen Quartieren im Süden Hamburgs.

Jonas, Ulrich (2021): Weiterhin Sozialwohnungen für Besserverdienende. Hinz& Kunzt. Das Hamburger Straßenmagazin, 16.6.2021.

Lees, Loretta (2008): Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance? Urban Studies 45/12, 2449–2470.

Münch, Sybille (2009): »It's All in the Mix«: Constructing Ethnic Segregation as a Social Problem in Germany. Journal of Housing and the Built Environment 24/4, 441–455.

Paech, Frauke (2008): »Die ganzen menschlichen Geschichten«: Die Hamburger Sturmflut von 1962 im Bewusstsein der Wilhelmsburger Bevölkerung. In: Geschichtswerkstatt Wilhelmsburg Honigfabrik e. V./Museum Elbinsel Wilhelmsburg e. V. (Hg.), Wilhelmsburg – Hamburgs große Elbinsel. Hamburg: Medien-Verlag Schubert, 161–174.

Rinn, Moritz (2018): Ein Urbanismus der Ungleichheit: »Neue soziale Stadtpolitik« in Hamburg als Strategie der Verbürgerlichung. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 6/1, 9–28.

Ruiz-Tagle, Javier (2016): The Broken Promises of Social Mix: The Case of the Cabrini Green/Near North Area in Chicago. Urban Geography 37/3, 352–372.

Ruiz-Tagle, Javier (2019): Social Mix. In: Anthony M. Orum (Hg.), The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies. https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0300.

Sachs, Michael (2012): Interview. In: Tilman Harlander/Gerd Kuhn (Hg.), Soziale Mischung in der Stadt: Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Ludwigsburg u.a.: Wüstenrot Stiftung/Karl Krämer Verlag, 409–410.

Sanyal, Mithu (2019): Zuhause. In: Fatma Aydemir/Hengameh Yaghoobifarah (Hg.), Eure Heimat ist unser Albtraum. Berlin: Ullstein Buchverlage, 101–121.

Schnur, Olaf/Reh, Carlotta/Krüger, Kirsten (2020): Quartierseffekte und soziale Mischung: Faktencheck aus wissenschaftlicher Perspektive (Nr. 48). vhw werkSTADT-Berlin: vhw-Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Statistikamt Nord (2004): Hamburger Stadtteil-Profile 2003. Hamburg.

Statistikamt Nord (2013): Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebung in Hamburg 2010. Hamburg.

Urban Political – The Podcast on Urban Theory, Research, and Activism (2022): Racism and Social Mix. Roundtablegespräch mit Javier Ruiz Tagle, Julie Chamberlain, Martine August und Moritz Rinn. https://urbanpolitical.podigee.io/51-social_mix_racism (letzter Zugriff am 4.7.2023).

van Ham, Maarten (2012): Neighbourhood Effects Research at a Crossroads: Ten Challenges for Future Research. Environment and Planning A 44, 2787–2793.

Vogelpohl, Anne/Buchholz, Tino (2017): Breaking with Neoliberalization by Restricting the Housing Market: Novel Urban Policies and the Case of Hamburg. International Journal of Urban and Regional Research 41/2, 266–281.

Wehrheim, Jan (2018.06.16): Soziale Durchmischung: Lösung für soziale Probleme? Veranstaltungsreihe zur sozialen Gerechtigkeit in Hamburg, Haus der Patriotischen Gesellschaft, Hamburg.

21. Wohnungsnot und die Befreiung aus Gewaltverhältnissen

Zur Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen* in Hamburg

Eva Kuschinski

Einleitung: Der Hamburger Wohnungsmarkt und die Situation in den Frauenhäusern

Die angespannte Wohnungsmarktsituation in Hamburg wirkt sich für Menschen in prekären Lebenslagen besonders gravierend aus. Dies gilt insbesondere für von Gewalt betroffene Frauen*,[1] die in ein Frauenhaus geflohen sind und von dort aus neuen Wohnraum suchen. Eine sichere Wohnung ist die zentrale Voraussetzung, um einen neuen Lebensabschnitt zu beginnen. Viele Betroffene müssen jedoch länger als von ihnen gewollt im Frauenhaus bleiben, weil sich die Wohnungssuche äußerst schwierig gestaltet. Zwischen 2017 und 2020 betrug die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den Hamburger Frauenhäusern ca. 170 Tage (Tab. 1). Die mit knappen Ressourcen ausgestatteten Frauenhäuser haben wenig Platz, das bedeutet, dass die Bewohnerinnen* sich während ihres Aufenthalts das Zimmer mit ihren Kindern oder anderen Frauen* teilen müssen (PfaS 2014). Die fehlende Privatsphäre und das lange Ausharren im Frauenhaus erfordern ein starkes Durchhaltevermögen in einer Umbruchsituation. Nichtsdestotrotz ist die Infrastruktur, die Frauenhäuser bieten, um sich aus gewaltvollen Situationen zu befreien, unschätzbar wichtig. Für diese Befreiung ist es zentral, dass Bewohnerinnen* individuell entscheiden können, wann sie bereit sind, in eine neue Wohnung zu ziehen.

Wenn sich die Wohnungssuche allerdings so schwierig gestaltet wie aktuell, wird sie zur zusätzlichen Belastung in einer ohnehin angespannten Situation. Hinzukommen

1 Im Anschluss an Dyroff, Pardeller und Wischnewski (2020: 3) nutze ich die Bezeichnung Frauen für alle Menschen, die sich als solche verstehen. Das Sternchen repräsentiert jene, die als Frauen identifiziert werden, ohne dies zu wollen. Die Autorinnen* verwenden diese Bezeichnung in ihrer Publikation zu Femiziden explizit im Kontext von Gewalt gegen Frauen*, die auch mit der binären Geschlechterzuschreibung einhergeht. Eigennamen werden dieser Schreibweise nicht angepasst.

für manche Bewohnerinnen* weitere Erfahrungen der Abwertung durch Stigmatisierungen und Diskriminierung im Zusammenhang mit der Wohnungssuche (PfaS 2014; Frauenhausmitarbeiterin 2020b, 2020c). Mitarbeiterinnen* der Frauenhäuser sprechen in diesem Zusammenhang von einer »Wohnungssuch-Depression« (Frauenhausmitarbeiterin 2020b, 2020c). Zugleich sind Frauenhäuser als Schutzorte auf Fluktuation angewiesen. Die ohnehin zu knapp bemessenen Plätze werden aufgrund der langwierigen Wohnungssuche oft nicht frei. Im Jahr 2022 mussten 74 Frauen* aus der Notaufnahme der Hamburger Frauenhäuser aufgrund von Platzmangel in ein Frauenhaus in einem anderen Bundesland ausweichen (BFHH 2023: 4). Die Auslastung der Häuser lag seit 2011 stets zwischen 92 und 95 Prozent (Tab. 2). Bei einer Auslastung von 75 bis 85 Prozent wird von einer Vollauslastung ausgegangen (PfaS 2014: 41). Die Frauenhäuser operieren demnach kontinuierlich über der Kapazitätsgrenze, was sowohl für die Bewohnerinnen* und Mitarbeiterinnen* als auch für das Funktionieren der Häuser selbst eine starke Belastung darstellt.

Die Autonomen Hamburger Frauenhäuser haben die Wohnraumversorgung der Bewohnerinnen* seit den 1990er Jahren beharrlich auf die politische Agenda gesetzt. Ergebnis eines intensiven Aushandlungsprozesses mit der Sozialbehörde war die Einrichtung des Projekts Vivienda bei der gemeinnützigen Lawaetz-wohnen&leben gGmbH im Jahr 2014, das auf die Wohnungsakquise für Frauenhausbewohnerinnen* spezialisiert ist. Trotz dieses Projekts bleibt sowohl die Situation der Frauenhäuser als auch die Wohnungssuche der Betroffenen prekär, wie Interviews, die ich für meine laufende Doktorarbeit geführt habe, und die Belegungszahlen der Frauenhäuser zeigen.

In diesem Beitrag möchte ich die Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen* in Hamburg in Verbindung mit den strukturellen Bedingungen, unter denen diese stattfindet, darstellen, um schließlich zwei zentrale Spannungsfelder herauszuarbeiten. Zum einen steht die für die Frauenhausarbeit zentrale Selbstermächtigung der Betroffenen in einem Spannungsverhältnis zu den Maßnahmen zur Versorgung mit Wohnraum. Diesbezüglich ist fraglich, inwiefern sich die Beibehaltung marktförmiger und strukturell disziplinierender Mechanismen bei der Wohnungssuche auf Selbstermächtigungsprozesse der Betroffenen auswirkt. Zum anderen wird die Notlage der Frauenhäuser und ihrer Bewohnerinnen* zwar anerkannt, und mit dem Projekt Vivienda werden Ressourcen zur Verfügung gestellt. Diese haben jedoch nur eine begrenzte Wirkmächtigkeit, solange bezahlbarer Wohnraum knapp bleibt. Diese Spannungsfelder liegen in der Widersprüchlichkeit, die in der Wohnungsfrage angelegt ist, sowie deren geschlechtsspezifischen Ausprägungen, begründet. Im Folgenden werde ich zunächst die strukturellen Bedingungen, innerhalb derer die Wohnungssuche und -versorgung erfolgen, skizzieren. Danach stelle ich die Geschichte der autonomen Frauenhausbewegung in Hamburg und deren Engagement bezüglich der Wohnraumversorgung der Bewohnerinnen* im Zusammenhang mit den staatlicherseits getroffenen Maßnahmen und den ihnen zugrundeliegenden Mechanismen dar. Im Fazit diskutiere ich die skizzierten Spannungsfelder und zeige die Relevanz eines kritischen feministischen Blicks auf die Wohnungsfrage in Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt und ihren Konsequenzen auf.

Die Wohnungsfrage und Gewalt gegen Frauen*: konzeptionelle Rahmung und strukturelle Bedingungen

Die Wohnungsfrage stellt sich wiederkehrend für größere Teile Bevölkerung, wenn bezahlbarer und angemessener Wohnraum knapp wird. Die Ursache dafür ist, dass die Wohnung als Ware auf vielfältige Weise in Kapitalkreisläufe eingebunden ist und somit auch unterschiedlichen Krisendynamiken in diesen Kreisläufen unterworfen ist (Harvey 1982; Aalbers/Christophers 2014; Belina 2017). Besonders problematisch ist dies, weil die Wohnung zugleich Ort und Mittel der sozialen Reproduktion ist, also der alltäglichen Wiederherstellung des Lebens, der Arbeitskraft und der gesellschaftlichen Verhältnisse (Bhattacharya 2017). Die Wohnung dient in unserer Gesellschaft idealtypisch als Zuhause, als Ort der Erholung, des Rückzugs, hier findet Hausarbeit statt und Kinder werden großgezogen (Madden 2020). In den Bereich der Haus- und Reproduktionsarbeit ist zudem eine geschlechtliche Arbeitsteilung eingeschrieben, die strukturell mit geringerem Einkommen und somit auch schwierigerem Zugang zu Wohnraum für Frauen* einhergeht (Reichle/Kuschinski 2020). Auch soziale Kämpfe in Städten organisieren sich zunehmend um die Wohnungsfrage und lassen sich als Klassenkämpfe in der Reproduktionssphäre deuten (Uhlmann 2022). Im Kontext solcher Kämpfe vermitteln staatliche Institutionen (Genetti 2008) durch Wohnungspolitik den Widerspruch zwischen Verwertungslogik und sozialer Reproduktion. Daher ist Wohnungspolitik auch immer zugleich Wirtschafts- *und* Sozialpolitik (Prigge 1988), indem sie einerseits der möglichst reibungslosen Einbindung in Kapitalkreisläufe zuarbeitet und andererseits soziale Not abmildert und die Voraussetzungen zur Wiederherstellung der Arbeitskraft schafft. Diese widersprüchliche Gleichzeitigkeit hat auch geschlechtsspezifische Auswirkungen, wie sich durch die Betrachtung der Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen* zeigen lässt.

Frauenhausbewohnerinnen* in Hamburg werden von den Behörden zur Zielgruppe vordringlich wohnungssuchender Haushalte gezählt. Für diese Haushalte stellt sich die Situation durch den zwar verlangsamten, aber nicht aufgehaltenen Rückgang der Sozialwohnungsbestände, die Stagnation von bezahlbarem Neubau und die steigenden Mieten besonders schwierig dar (siehe Bahls sowie Vogelpohl/Haferburg/Pohl in diesem Band). Diese Entwicklungen sind Folge der Hamburger Wohnungspolitik, die sich im Rahmen des »Bündnisses für das Wohnen« stark an den Interessen der Wohnungswirtschaft orientiert und zugleich versucht, soziale Aspekte zu integrieren (siehe Metzger in diesem Band). Da die Wohnungsnot in Hamburg weiterhin zunimmt, werden seit 2016 in Form eines behördlichen Gesamtkonzepts und durch Abstimmungsprozesse der Bündnispartner einschließlich der Sozialbehörde zusätzliche Maßnahmen zur Wohnraumversorgung vordringlich wohnungssuchender Haushalte ergriffen (BFHH 2016a; BFHH2022a). In Hamburg leben 19.000 Personen in öffentlicher Unterbringung (BMAS 2022a). Nicht öffentlich untergebrachte wohnungs- oder obdachlose Personen und Frauenhausbewohnerinnen* werden in der Statistik nicht erfasst.[2] Allerdings

2 In Anbetracht der schrittweisen Umsetzung der Istanbul-Konvention wird die bundesweite Erfassung und Integration von Frauenhausbewohnerinnen* in der Wohnungslosenstatistik im Zuge ei-

zeigt die statistisch erfasste Hellziffer wie ungemein viele Menschen in akuter Wohnungsnot leben, und dass das System der zeitlich begrenzten Notunterkünfte ohne nachhaltige Wohnraumperspektiven an seine Grenzen stößt. Eine derart angespannte Lage wie in Hamburg verschärft die strukturellen Barrieren für wohnungssuchende, gewaltbetroffene Frauen*.

Gewalt gegen Frauen* ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, das seit vielen Jahren von feministischen Bewegungen global angeprangert wird (vgl. zu aktueller Forschung Dyroff/Pardeller/Wischnewski 2020). Im Fall häuslicher Gewalt durch den Partner oder Familienangehörige ist die Befreiung aus der gewaltvollen Situation oftmals mit dem Wechsel des Wohnorts verbunden. Entweder, weil die Bedrohung so groß ist, dass die Betroffene ihren Aufenthaltsort geheim halten muss, oder weil die gewalttätige Person sich weigert, die gemeinsame Wohnung ihrerseits zu verlassen. Nach dem Gewaltschutzgesetz besteht die Möglichkeit, sich die Wohnung, für in der Regel sechs Monate, gerichtlich zuweisen zu lassen. Hier spielt in der Praxis jedoch neben Sicherheitsbedenken, auch die Abwägung eine Rolle, ob die Wohnung allein finanzierbar ist. Die Wohnungssuche kann gewaltbetroffene Frauen* und gegebenenfalls ihre Kinder neben psychischen und körperlichen Belastungen auch vor ökonomische Hürden stellen. Gewalt gegen Frauen* ist nicht auf ökonomische Faktoren reduzierbar, aber auch keinesfalls von ihnen trennbar. Ökonomische Abhängigkeit wird verstärkt, wenn soziale Infrastrukturen wie bezahlbarer Wohnraum schwer zugänglich sind (Dyroff/Pardeller/Wischnewski 2020). Folglich wird die Befreiung aus einer gewaltvollen Beziehung durch den Mangel an bezahlbarem Wohnraum erschwert. Für Betroffene ist eine Wohnungspolitik, die auf bezahlbares Wohnen abzielt, überlebenswichtig. Während Gewalt potenziell alle Frauen* treffen kann, bedeuten, neben geschlechtlicher Arbeitsteilung, auch Faktoren wie Klassenlage, Rassifizierung und die jeweilige Position im Migrationsregime strukturelle Barrieren auf dem Wohnungsmarkt.

Zunächst bestimmt die soziale Lage Betroffener über ihre Chancen auf dem Wohnungsmarkt. Oftmals verschärft sich diese für Frauen* mit Kindern bei der Flucht in ein Frauenhaus, da sie dann höchstwahrscheinlich zur ökonomisch prekären Gruppe der Alleinerziehenden gehören. Alleinerziehende, die in Hamburg 24,5 Prozent der Familien ausmachen, arbeiten statistisch gesehen in weniger gut bezahlten Berufen wie zum Beispiel im Sozial- und Pflegesektor. In Hamburg sind 91,5 Prozent der Alleinerziehenden Frauen* (Lenze 2021: 21ff.). Die Armutsgefährdungsquote für Alleinerziehende lag 2019 bundesweit je nach Berechnungsskala zwischen 42,7 und 68 Prozent (Lenze 2021: 29f.). Im Jahr 2020 bezogen bundesweit 33,5 Prozent und in Hamburg 37,8 Prozent der Alleinerziehenden Sozialleistungen nach SGB II (Lenze 2021: 31). Die Mietkostenbelastung für Alleinerziehende liegt bundesweit im Schnitt bei der Hälfte des Einkommens, Sozialleistungen mit eingerechnet (Lenze 2021: 36). 19 Prozent der Alleinerziehenden wohnen in überbelegten, also zu kleinen Wohnungen (Lenze 2021: 36) und haben häufig keinen eigenen Raum für sich (Lentz 2022).

Neben Alleinerziehenden weisen Migrant*innen besonders hohe Armutsrisikoquoten auf, was die Verschränkung von strukturellen Barrieren verdeutlicht (BMAS2022b).

ner durch das BMAS beauftragten Machbarkeitsstudie empfohlen. Aufgrund der uneinheitlichen Datenlage ist dies aktuell nicht möglich (BMAS 2022a: 67f.).

Migrationsregime und aufenthaltsrechtliche Bestimmungen laufen zudem der Gewaltschutzgesetzgebung zuwider, da Frauen*, deren Aufenthalt an eine Ehe gebunden ist, auch bei Gewalt drei Jahre in dieser Ehe leben müssen, um ihren Aufenthaltstitel zu behalten (Clemm 2020; ZIF 2022). Ohne gesicherten Aufenthaltsstatus ist auch der Zugang zu Sozialleistungen nicht gegeben, was nach einer gelungenen Flucht in ein Frauenhaus den Zugang zu bezahlbarem und sicherem Wohnraum erheblich erschwert (PfaS 2014: 33). Hinzu kommen die Stigmatisierung von Frauenhausbewohnerinnen* und rassistische Vermietungspraxen auf dem Wohnungsmarkt (PfaS 2014: 54). Von Mitarbeiterinnen* aus dem Unterstützungssystem wird berichtet, dass Schwarze Frauen und Frauen of Colour, vor allem mit Kindern, gravierende Probleme haben, eine Wohnung zu finden (Frauenhausmitarbeiterin 2020a, 2020b, 2020c). Zusammenfassend wird also deutlich, dass sich für von Gewalt betroffene Frauen* Barrieren im Zugang zu sicherem und bezahlbarem Wohnraum ergeben, bei denen verschiedene Ungleichheitsverhältnisse zusammenwirken.

Die autonome Frauenhausbewegung in Hamburg

Ab den 1970er Jahren wurde Gewalt gegen Frauen* und die diesbezügliche Ignoranz sowie Komplizenschaft staatlicher Stellen von der autonomen Frauenbewegung kritisiert und in ausdauernder Öffentlichkeitsarbeit politisiert. Aus der Erkenntnis, dass Betroffene sich zusammenschließen und selbst helfen müssten, entstand die Frauenhausbewegung (Benkel 2021). Diese arbeitet noch heute nach den Grundsätzen der Parteilichkeit, Selbstbestimmung und Autonomie (Glahn 1998; ZIF 2017). Damit befindet sie sich, auch in Hamburg, bis heute im Spannungsverhältnis zwischen diesen Grundsätzen und dem Einfordern staatlicher Ressourcen[3] sowie damit verbundenen Institutionalisierungsprozessen (Ennen 1998). Um den Zusammenhang zwischen staatlicher Wohnungspolitik und der Situation in den Frauenhäusern in Hamburg nachvollziehen zu können, bedarf es zunächst eines Blicks in die Geschichte der autonomen Frauenhausbewegung.

Die Geschichte der Autonomen Hamburger Frauenhäuser geht auf das Jahr 1976 zurück, als sich eine Gruppe in einem Frauenzentrum zusammenschloss und das erste Hamburger Frauenhauses gründete (Ennen/Meyer 1998: 10; Lassalle 2019). Bereits im Sommer 1977 konnte es bezogen werden. In den Jahren 1978 bis 1982 folgte die Etablierung dreier weiterer autonomer Häuser (Ennen/Meyer 1998: 10f.). Zudem erstritten die Autonomen Hamburger Frauenhäuser als bundesweit erste die Finanzierung über einen Haushaltstitel im Gegensatz zu prekären Finanzierungsmodellen über Pflege- oder Tagessätze, zum Beispiel nach § 72 BSHG (Ennen 1998: 21; Lasalle 2019; ZIF 2018). Das

3 Eine der zentralen Spaltungslinien der frühen autonomen Frauenhausbewegung verlief entlang der Frage der »Staatsknete«: Während die einen keine unbezahlte Arbeit in diesem Bereich leisten wollten, sahen die anderen die politische Arbeit durch den Einfluss staatlicher Institutionen gefährdet (Ennen 1998).

5. Autonome Frauenhaus sowie ein Schutzhaus der Diakonie[4] wurden 1995 nach Kontroversen in der Bürgerschaft eröffnet (Die Mitarbeiterinnen des 5. Hamburger Frauenhauses 1998: 14). 2005 wurden nach Budgetkürzungen das 1. und 3. Autonome Frauenhaus zusammengelegt (Frauen helfen Frauen Hamburg e. V.). Seit der Eröffnung des 6. Autonomen Frauenhauses im Jahr 2020, existieren in Hamburg aktuell fünf autonome und ein diakonisches Frauenhaus.

Bereits seit den 1990er Jahren äußern sich die Autonomen Hamburger Frauenhäuser zur Wohnungsnot und den besonders prekären Bedingungen für alleinerziehende und von rassistischer Diskriminierung betroffene Frauen* (Ennen/Meyer 1998: 12f.) und arbeiten kontinuierlich, zum Beispiel in Form einer Wohnraum-AG, zu diesem Thema (Frauenhausmitarbeiterin 2020a; PWAG 2020). Zudem fordern sie seit mehr als zehn Jahren ein Wohnungskontingent für die niedrigschwellige Wohnraumversorgung der Bewohnerinnen* beim stadteigenen Wohnungsunternehmen SAGA. Dieser Forderungen verliehen sie 2013 durch öffentliche Kundgebungen Ausdruck (Vollgraf 2013). Im gleichen Jahr begann ein intensiver Dialog zwischen der Sozialbehörde und den Frauenhäusern. Dieser sogenannte Qualitätssicherungsprozess dauerte gut anderthalb Jahre, wurde vom Projektbüro für angewandte Sozialforschung[5] der Universität Hamburg methodisch konzipiert sowie wissenschaftlich begleitet und diente der Herausarbeitung zentraler Problemlagen und Lösungsvorschläge (PfaS 2014). Im Abschlussbericht wurde die Wohnraumversorgung der Bewohnerinnen* als eines der zentralen Probleme der Frauenhausarbeit benannt. Ein zentraler Lösungsvorschlag lautete wie folgt: »Es sollten (jährliche) Wohnraumkontingente, insbesondere aus dem Bestand der SAGA/GWG, für Frauenhausbewohnerinnen zur Verfügung stehen.« (PfaS 2014: 104) Dazu kam es allerdings nicht. Stattdessen wurde 2014 das Projekt Vivienda ins Leben gerufen (Lawaetz-Gruppe 2020: 14).

Vivienda als Pilotprojekt zur Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen*

Vivienda ist Teil der gemeinnützigen Lawaetz-wohnen&leben gGmbH und gehört zur Lawaetz-Gruppe, die auf die 1986 von der Freien Hansestadt Hamburg gegründete Johann Daniel-Lawaetz-Stiftung zurückgeht (Lawaetz-Gruppe 2020). Lawaetz-wohnen&leben unterstützt verschiedene, klar abgesteckte Zielgruppen in entsprechenden Projekten bei der Wohnungssuche. Die Mitarbeiter*innen in den jeweiligen Projekten akquirieren Wohnraum und etablieren Kontakte zur Wohnungswirtschaft, um die Vermittlung zu erleichtern und Vorurteile gegenüber den Klient*innen abzubauen (Lawaetz-Gruppe 2020). Im Team des Projekts Vivienda arbeiten vier Mitarbeiterinnen*

4 In der autonomen Frauenhausbewegung wurden diese Häuser als Gegenhäuser bezeichnet. Sie wurden in vielen Kommunen von konservativer Seite als Gegenentwurf zu den als zu aufrührerisch angesehenen autonomen Häusern eingesetzt. Sie hatten zudem, gerade in den Anfangsjahren, einen Fokus auf den Schutz von Ehe und Familie (Glahn 1998: 28ff.). Heute ist der Unterschied zwischen autonomen Häusern und Häusern in Trägerschaft weniger gravierend (Brückner 2018: 25).

5 Heute: Forschungsbüro für soziale Innovation.

(Stand März 2023; Vivienda o.J.). Das Angebot ist an Hamburgerinnen* gerichtet, die in Hamburger oder Schleswig-Holsteinischen Frauenhäusern leben. Um bei Vivienda Unterstützung in Anspruch nehmen zu können, wird ein Aufenthalt im Frauenhaus von in der Regel drei Monaten vorausgesetzt sowie die Einschätzung der Mitarbeiterinnen* und der betreffenden Bewohnerin*, dass diese für den Auszug aus dem Frauenhaus bereit ist. Zudem müssen Lebensunterhalt und ggf. Aufenthaltsstatus gesichert sein und ein Dringlichkeitsschein des Wohnungsamts vorliegen (VM 2021). Eine vorangegangene selbstständige Wohnungssuche ist erwünscht (VM 2021).

Die Anmeldung der Bewohnerinnen* bei Vivienda erfolgt durch die Frauenhausmitarbeiterinnen*. Dort wird ein persönliches Gespräch über Bedarfe und Sicherheitsbedenken hinsichtlich des Wohnortes geführt (VM 2021). Die Wohnungsakquise läuft primär über direkte Kontakte zu den jeweiligen Wohnungsunternehmen, vor allem bei der SAGA und einzelnen Genossenschaften, oder über das persönliche Vorstellen in Geschäftsstellen, seltener über direkte Angebote von Vermieter*innen. Die Mitarbeiterinnen* von Vivienda begleiten die Frauen* zudem bei Besichtigungen (VM 2021). Wenn ein Mietvertrag abgeschlossen wurde, unterschreiben die neuen Mieterinnen* parallel einen Beratungsvertrag mit Vivienda, der drei Jahre gültig bleibt (BFHH 2016b: 3). Im ersten Jahr beraten die Mieterinnen* vornehmlich zu Themen des Einzugs. Die Vermieter*innen können sich bis zu drei Jahre nach Mietvertragsabschluss, zum Beispiel bei Mietrückständen, an Vivienda wenden. Hierdurch sollen Konflikte vermieden werden, die ein dauerhaftes Mietverhältnis gefährden könnten. Zusätzlich wird ein Absicherungsvertrag mit den Vermieter*innen abgeschlossen. Im Schadensfall sind diese mit bis zu 60 Euro pro Quadratmeter durch die Sozialbehörde abgesichert (BFHH 2016b: 3). Diese Maßnahmen beruhen auf der Einschätzung, dass Vermieter*innen Vorbehalte gegenüber Frauenhausbewohnerinnen* haben und sie für »problematische Mieterinnen« halten könnten (BFHH 2016b: 5).

Durch den Ausbau der personellen Kapazitäten bei Vivienda steigt auch die jährliche Zahl der Wohnungsvermittlungen: während 2015 noch 30 Haushalte vermittelt wurden, waren es 2022 bereits 59 (Tab. 1). Laut Statistik sind im Jahr 2022 186 Frauen* und 205 Kinder aus den Hamburger Frauenhäusern ausgezogen (BFHH 2023: 7). 76 Frauen* zogen in eine neue Wohnung, 59 dieser Frauen*, also drei Viertel der Haushalte, fanden diese mit Hilfe von Vivienda (BFHH 2023: 7). 14 zogen zurück in die alte Wohnung zusammen mit dem Täter und neun konnten in die eigene Wohnung ohne den Täter zurückziehen (BFHH 2023: 6; Tab. 1). 27 Frauen* zogen in ein anderes Frauenhaus, sieben in eine Obdachloseneinrichtung, 17 in andere Einrichtungen (BFHH 2023: 7). Betrachtet man die Entwicklung der letzten Jahre, zeigt sich, dass Vivienda zwar zunehmend Wohnungen vermittelt. Trotz zusätzlicher Plätze bleiben die Auslastungsquoten und die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den Häusern jedoch hoch (Tab. 1 u. 2).

6 Vor Eröffnung der Notaufnahme 24/7 im August 2016 (BFHH 2017:2) wurden Bewohnerinnen* dezentral in den Frauenhäusern aufgenommen, Umzüge zwischen den Häusern waren häufiger und wurden mitgezählt. Daraus ergeben sich die im Jahr 2016 noch höhere Anzahl Schutzsuchender sowie die kürzere Aufenthaltsdauer in den Frauenhäusern. Dies ist auch der Grund, warum die Jahre 2011 bis 2015 nicht in dieser Tabelle dargestellt werden, hier zeigt sich die Differenz in den Zahlen noch deutlicher und die Vergleichbarkeit ist nicht gegeben.

Tab. 1: Schutzsuchende, Aufenthaltsdauer und Verbleib.

Jahr	Anzahl Schutzsuchender		Aufenthalts-dauer in Tagen	Vermittlung durch Vivienda		Umzug in eigene neue Wohnung		Rückkehr in alte Wohnung mit Täter		Rückkehr in alte Wohnung ohne Täter	
	Frauen*	Kinder		Frauen*	Kinder	Frauen*	Kinder	Frauen*	Kinder	Frauen*	Kinder
2016[6]	492	412	104,10	31	k.A.	62	56	54	44	22	29
2017	301	265	169,00	39	k.A.	85	76	33	39	12	13
2018	286	282	172,16	44	58	70	71	15	19	13	23
2019	281	293	162,91	55	86	85	90	27	33	20	34
2020	290	302	170,95	58	74	81	81	27	20	17	29
2021	289	306	199,80	63	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
2022	276	k.A.	223,18	59	k.A.	76	92	14	19	9	18

Quellen: Drucksachen der Bürgerschaft der FHH, eigene Auswertung.

Tab. 2: Auslastungsquoten und Frauenhausplätze in Hamburg.

Jahr*	Auslastungsquote insgesamt	Plätze insgesamt
2011	94,93 %	194
2012	95,10 %	194
2015	93,96 %	194
2016	94,20 %	194
2017	91,55 %	194
2018	92,94 %	194
2019	91,89 %	194
2020	94,28 %	241**
2022	94,72 %	244

* Jahre, in denen die Auslastungsquote nicht veröffentlicht wurde, werden nicht dargestellt.
** Seit Eröffnung des 6. Autonomen Frauenhauses im Mai 2020.
Quellen: Drucksachen der Bürgerschaft der FHH, eigene Auswertung.

Mechanismen der Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen* in Hamburg

Zum genaueren Verständnis der zugrundeliegenden Mechanismen der Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen* in Hamburg, erläutere ich folgend die Maßnahmen zur Versorgung vordringlich wohnungssuchender Haushalte, zu welchen auch Frauenhausbewohnerinnen* gehören. Vordringlich Wohnungssuchende sind behördlich in zwei Gruppen aufgeteilt. Die erste Gruppe besteht aus Personen, die keine Wohnung haben beziehungsweise obdachlos sind. Diese Gruppe bekommt von den Fachstellen für Wohnungsnotfälle eine sogenannte Dringlichkeitsbestätigung, hier ist die Sozialbehörde zuständig. Die zweite Gruppe lebt in prekären Wohnverhältnissen und ist zum Beispiel von Wohnungslosigkeit oder gesundheitlichen Schäden, Gewalt oder Misshandlungen durch die Wohnsituation bedroht (BSW 2021). Personen in den beispielhaft genannten Lagen bekommen einen Dringlichkeitsschein, fachlich ist die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) zuständig (BSW 2021). Zur Gruppe der von Misshandlung betroffenen, zählen explizit Frauenhausbewohnerinnen* (BFHH 2022b: 8). Sie haben dadurch, neben Sozialwohnungen, auch Zugang zu Wohnungen, die an die Belegung durch die Wohnungsämter gebunden sind (im Folgenden: WA-gebundene Wohnungen).

Im Zuge der Umstrukturierung der Hamburger Wohnungslosenhilfe im Jahr 2005, die anfänglich darauf ausgelegt war, Plätze in der öffentlichen Unterbringung einzusparen (Sozialbehörde 2007), wurden zum Zweck der Steuerung von Vermietungen an vordringlich Wohnungssuchende Kooperationsverträge mit Wohnungsunternehmen aus dem ehemals gemeinnützigen Sektor (SAGA und Genossenschaften) geschlossen (BFHH 2016a). Durch diese individuell ausgehandelten Verträge verpflichten sich Unternehmen, jährlich Wohnungen an eine bestimmte Anzahl von Haushalten mit

Sozialwohnungsberechtigung, Dringlichkeitsschein und -bestätigung zu vermieten (BFHH 2022a). Im Gegenzug dürfen die Unternehmen Wohnungen mit Belegungsbindung auch an Haushalte vermieten, die die Kriterien der Bindung nicht erfüllen, weil sie beispielsweise über ein zu hohes Einkommen verfügen (BFHH 2016a: 10).

Zur Erleichterung des Vermietungsprozesses an vordringlich Wohnungssuchende wird zunehmend auf das Modell der Unterstützung durch Sozialträger wie die Lawaetz-wohnen&leben gesetzt. Im Zuge des von der BSW im Jahr 2022 aufgestellten 7-Punkte-Programms »WA-Wohnraumversorgungspaket 2030« plant die BFHH, das stadteigene Unternehmen Fördern & Wohnen, das Personen in öffentlicher Unterbringung zur Zielgruppe hat, weiter auszubauen und ihnen Ein- und Auszugsteams zur Seite zu stellen. Zudem soll, ähnlich wie bei Vivienda, das Angebot der Absicherungsverträge für Vermieter*innen weiter ausgebaut werden (BFHH 2022a: 13ff.).

Es zeigt sich, dass die Maßnahmen, die der Versorgung wohnungssuchender Frauenhausbewohnerinnen* zugrunde liegen, stark durch Mechanismen der Wohnungslosenhilfe geprägt sind. Diese Mechanismen wiederum zielen auf Fluktuation in den jeweiligen Einrichtungen der öffentlichen Unterbringung ab. Frauenhäuser stellen zwar behördlich explizit keine heimähnliche, öffentliche Unterbringung dar. Dennoch unterscheiden sich die Mechanismen der Wohnraumversorgung, bis auf die Eingruppierung nach Dringlichkeitsschein oder -bestätigung, nicht. Der Unterschied zu anderen Personengruppen mit Dringlichkeitsschein, die nicht im Hilfesystem eingebunden sind, tritt deutlich zu Tage, da diese sich nicht an ein Projekt wenden können, welches sie bei der Wohnungssuche unterstützt.

Die Versorgung von Wohnungssuchenden mit Dringlichkeitsschein wird in den verschiedenen Untergruppen statistisch erfasst. Insgesamt standen im Jahr 2020 einer Zahl von 1.803 versorgten Haushalten 4.173 unversorgte Haushalte gegenüber (BFHH 2022b: 8). Im selben Jahr wurden 105 Haushalte aus der Gruppe der von Misshandlung Betroffenen mit Wohnraum versorgt, während 247 Haushalte unversorgt blieben (BFHH 2022b: 8). Es wird behördlich nicht differenziert, wie hoch der Anteil an Frauenhausbewohnerinnen* ist (BFHH 2022b: 8). Betrachtet man die Gesamtheit der vordringlich Wohnungssuchenden, also auch jene mit Dringlichkeitsbestätigung, bleiben im gleichen Jahr 12.824 Haushalte unversorgt (BFHH 2022a: 5).

Die hohe Anzahl an unversorgten Haushalten zeigt, dass weder Dringlichkeitsschein noch -bestätigung den Zugang zu Wohnraum garantieren. Frauenhausbewohnerinnen* stellen lediglich eine der vielen Teilgruppen dar, die Anrecht auf eine Sozial- oder WA-gebundene Wohnung haben. Vivienda hat sich in diesem Rahmen als Projekt erwiesen, das erfolgreich Wohnungen für Frauenhausbewohnerinnen* akquiriert, ihnen bei Einzugsfragen beiseite steht und die Mitarbeiterinnen* in den Frauenhäusern entlastet. Trotzdem bleibt die Situation prekär: aus Sicht der Bewohnerinnen* bleibt die Wohnungssuche langwierig und nervenaufreibend, die Verweildauer in den Frauenhäusern bleibt unverändert lang und die Konkurrenz um die wenigen freien WA-gebundenen oder bezahlbaren Wohnungen bleibt bestehen.

Spannungsfelder in der Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen in Hamburg: Zwischen zielgerichteten Instrumenten und strukturellen Widersprüchen

Im Kontext der Wohnungsfrage sind Maßnahmen zur Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen* von einer strukturellen Widersprüchlichkeit geprägt und bewegen sich insbesondere in zwei Spannungsfeldern. Das erste Spannungsfeld erkenne ich zwischen Selbstermächtigung und Versorgung: In der Frauenhausarbeit spielen Selbstermächtigung und -bestimmung der Frauenhäuser sowie der Mitarbeiterinnen* und Bewohnerinnen* eine zentrale Rolle. In Institutionalisierungsprozessen im Kontext der Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen werden diese Grundsätze stets mitverhandelt. In der Entwicklung der Wohnraumversorgung für Frauenhausbewohnerinnen* in Hamburg hat sich statt des geforderten Wohnungskontingents die Wohnungsakquise durch Vivienda in Verbindung mit Beratungs- und Absicherungsverträgen durchgesetzt. Dadurch werden Marktmechanismen zu einem höheren Grad bedient als es bei einem Kontingent der Fall gewesen wäre. Den Frauenhausbewohnerinnen* steht das Projekt Vivienda als Maklerin auf einem angespannten (Teil-)Wohnungsmarkt zur Seite. Das kann einerseits bestärkend wirken; die Unsicherheit angesichts der Knappheit geeigneter Wohnungen führt aber auch zu negativen Gefühlen wie der anfangs benannten »Wohnungssuch-Depression«. Die mit der Hilfe verknüpften Beratungs- und Absicherungsverträge sind ebenfalls ambivalent. Zu Beginn des Projektes Vivienda waren die von den Frauenhausmitarbeiterinnen* befürchtete Bevormundung und die den Bewohnerinnen* unterstellte Unselbstständigkeit durch die Beratungsverträge Gegenstand von Diskussionen (Frauenhausmitarbeiterin 2020c; VM 2021). In der Projektlaufzeit hat sich eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten etabliert (Frauenhausmitarbeiterin 2020c; VM 2021). Auch wenn die anfänglich befürchtete Bevormundung der Bewohnerinnen* keine sichtbare Rolle spielt, bleibt sie dennoch strukturell angelegt.

Soziale Wohnungspolitiken haben historisch und bis heute erzieherische Anteile, gerade im Hinblick auf Klassenlage, Position in Migrationsregimen und Geschlecht (Terlinden/Oertzen 2006: 43; Rinn 2018; siehe Schubert in diesem Band). Dies steht im Spannungsverhältnis dazu, wie zentral die Erfahrung der Selbstermächtigung und -bestimmung für gewaltbetroffene Frauen* in der Frauenhausarbeit ist. Die Absicherungsverträge wiederum nehmen die Vorbehalte von Vermieter*innen sehr ernst. Die Vorbehalte beziehen sich beispielweise auf die Rückkehr des Täters und die Zerstörung der Wohnung durch ihn. Die Gewalt, die die Betroffenen erleben, wird ihnen gewissermaßen auf dem Wohnungsmarkt indirekt zur Last gelegt. Die Stigmatisierung, der Frauen* aus dem Frauenhaus ausgesetzt sind, wird durch die Absicherungsverträge manifestiert. Zugleich wird dieser Stigmatisierung durch die Verträge recht pragmatisch entgegengewirkt und durch die steigende Anzahl bestehender Mietverhältnisse praktisch am Abbau von Vorurteilen gearbeitet (VM 2021). Vivienda ist, für sich genommen, zweifelsohne eine hilfreiche Struktur für die Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen*. Es bleibt dennoch kritisch zu beleuchten, inwiefern der weiterhin marktförmige Prozess der Wohnungssuche Erfahrungen von Selbstbestimmung und -ermächtigung beeinflusst.

Dies führt zum zweiten Spannungsfeld, das ich zwischen der Anerkennung der Situation der Frauenhäuser und deren Bewohnerinnen* und dem Einsatz staatlicher Ressourcen im Umgang mit dieser Situation verorte. Durch die im Projekt Vivienda gebündelten Maßnahmen können letztlich nur die Symptome des Mangels an bezahlbarem und niedrigschwellig zugänglichem Wohnraum bearbeitet werden. Dies steht zum einen in Verbindung mit grundsätzlichen wohnungspolitischen Entscheidungen in Hamburg. Zum anderen liegt dies aber auch in den der Wohnraumversorgung von Frauenhausbewohnerinnen* zugrundeliegenden Logiken der Wohnungslosenhilfe begründet. Notunterkünfte, Frauenhäuser und andere temporäre Einrichtungen machen sich zwar für die Versorgung ihrer Bewohner*innen stark, damit diese einen neuen Lebensabschnitt beginnen können. Aus institutioneller Sicht sind diese Einrichtungen jedoch auf Fluktuation angewiesen, um ihren Zweck zu erfüllen. Die Maßnahmen zur Versorgung vordringlich Wohnungssuchender in Hamburg setzen daher einen starken Fokus auf Personen, die in einer temporären Einrichtung wohnen. Dadurch wird ein Mechanismus wirkmächtig, der eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung nur eingeschränkt ermöglicht. Denn umgekehrt bedeutet der benannte Fokus, dass andere Personen in prekären Wohnbedingungen Unterstützungsprogramme wie Vivienda erst in Anspruch nehmen können, wenn sie in einer solchen Einrichtung untergekommen sind. Der Bedarf an bezahlbarem und niedrigschwellig zugänglichem Wohnraum besteht auch bei Betroffenen außerhalb von Frauenhäusern oder anderen Orten temporärer Zuflucht.

Die soziale Wohnungspolitik, die – im Dialog mit Betroffenen und Akteur*innen aus dem Unterstützungssystem – ausgeweitet werden müsste, um diesen Bedarfen gerecht zu werden, könnte zudem eine präventive Wirkung entfalten. Denn Frauen* sind faktisch (ökonomisch) unabhängiger, wenn sie die Möglichkeit haben, sich eine Wohnung selbst zu finanzieren – dafür sind niedrige Mieten *ein* zentraler Hebel. Auch der Prozess der Wohnungssuche aus dem Frauenhaus heraus, könnte zu einer weniger belastenden Erfahrung werden. Die Anerkennung des gesamtgesellschaftlichen Problems der Gewalt gegen Frauen* ist dann weiterhin ein zentrales Thema, spezifische Maßnahmen könnten aber mehr auf die Selbstermächtigung der Betroffenen ausgerichtet sein, wenn grundlegende Ressourcen wie Wohnraum zur Verfügung stünden.

Wohnungspolitiken bewegen sich strukturell in einem konflikthaften Verhältnis zwischen sozialen und wirtschaftlichen Ansprüchen. Diese Aushandlung findet auch zwischen und innerhalb verschiedener Institutionen statt, wie den beteiligten Behörden, der Wohnungswirtschaft, den Trägern der Notunterkünfte und den Frauenhäusern. Wohnungspolitiken sind daher auch entsprechend der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in Bezug auf Geschlechter- und andere Unterdrückungsverhältnisse nicht neutral, sondern reproduzieren diese mitunter. Insofern formen auch wohnungspolitische Entscheidungen die Lebenslagen gewaltbetroffener Frauen* und die Handlungsspielräume der Frauenhausarbeit entscheidend mit.

Literatur

Aalbers, Manuel B./Christophers, Brett (2014): Centring Housing in Political Economy. Housing, Theory and Society 31/4, 373–394.

Belina, Bernd (2017): Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung. In: Barbara Schönig/Justin Kadi/Sebastian Schipper (Hg.), Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript, 28–46.

Benkel, Franziska (2021): »Wir haben nichts mehr zu verlieren … nur die Angst!« Die Geschichte der Frauenhäuser in Deutschland. Berlin: Orlanda.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2016a): Drucksache 21/2905. Gesamtkonzept zur besseren Versorgung von anerkannt vordringlich Wohnungsuchenden mit Wohnraum, zugleich Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 11. Juni 2015 »Sofortprogramm zur Versorgung von vordringlich Wohnungsuchenden«.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2016b): Drucksache 21/5584. Wohnperspektiven für Frauenhausbewohnerinnen.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2017): Drucksache 21/9910. Frauenhäuser – Genügend Plätze für alle Hilfsbedürftigen im Jahr 2016? (II).

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2022a): Drucksache 22/8805. Bericht zur Versorgungslage vordringlich wohnungsuchender Haushalte und zum WA-gebundenen Wohnungsbau in Hamburg, zugleich 7-Punkte-Programm zum Ausbau der Versorgungskapazitäten (WA-Wohnraumversorgungspaket 2030).

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2022b): Drucksache 22/10385. Bericht des Stadtentwicklungsausschusses über die Drucksache 22/8805.

BFHH – Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2023): Drucksache 22/11796. Frauenhäuser – Genügend Plätze für alle Hilfsbedürftigen im Jahr 2022?

Bhattacharya, Tithi (2017): Introduction: Mapping Social Reproduction Theory. In: Tithi Bhattacharya (Hg.), Social Reproduction Theory. Remapping Class, Recentering Oppression. London: Pluto Press, 1–20.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022a): Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit. Der Wohnungslosenbericht 2022 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Bonn.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022b): Lebenslagen in Deutschland. Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

Brückner, Margrit (2018): Professionalität in der Frauenhausarbeit: Aktuelle Entwicklungen und Diskurse. In: Gaby Lenz/Anne Weiss (Hg.), Professionalität in der Frauenhausarbeit. Aktuelle Entwicklungen und Diskurse. Wiesbaden: Springer VS, 21–44.

BSW – Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2021): Faktenblatt vordringlich Wohnungssuchende.

Clemm, Christina (2020): AktenEinsicht. Geschichten von Frauen und Gewalt. München: Verlag Antje Kunstmann.

Die Mitarbeiterinnen des 5. Hamburger Frauenhauses (1998): Die Geschichte des 5. Hamburger Frauenhauses. In: Gunda Ennen/Kerstin Meyer (Hg.), 20 Jahre Autonome Hamburger Frauenhäuser. Hamburg: Druckerei Zollenspieker Kollektiv, 14–15.

Dyroff, Merle/Pardeller, Marlene/Wischnewski, Alex (Hg.) (2020): #keinemehr. Femizide in Deutschland. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
Ennen, Gunda (1998): Verhandelte Frauen – handelnde Frauen. Vom Mythos der staatlichen Absicherung autonomer Frauenhäuser. In: Gunda Ennen/Kerstin Meyer (Hg.), 20 Jahre Autonome Hamburger Frauenhäuser. Hamburg: Druckerei Zollenspieker Kollektiv, 20–24.
Ennen, Gunda/Meyer, Kerstin (1998): Eine Chronologie der Hamburger Frauenhäuser. In: Gunda Ennen/Kerstin Meyer (Hg.), 20 Jahre Autonome Hamburger Frauenhäuser. Hamburg: Druckerei Zollenspieker Kollektiv, 10–13.
Europarat (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht.
Frauen helfen Frauen Hamburg e. V. (o.J.): Unsere Geschichte. https://www.frauenhelfenfrauen-hamburg.de/geschichte (letzter Zugriff am 16.11.2022).
Frauenhausmitarbeiterin (2020a): Interview im Mai 2020, Hamburg.
Frauenhausmitarbeiterin (2020b): Interview im Mai 2020, Hamburg.
Frauenhausmitarbeiterin (2020c): Interview im Juni 2020, Hamburg.
Genetti, Evi (2008): Geschlechterverhältnisse im bürgerlichen Staat. Feministische Denkarten materialistischer Staatstheorien. In: Joachim Hirsch/John Kannankulam/Jens Wissel (Hg.), Der Staat der Bürgerlichen Gesellschaft. Zum Staatsverständnis von Karl Marx. Baden-Baden: Nomos, 135–154.
Glahn, Lisa (1998): Frauen im Aufbruch. 20 Jahre Geschichte und Gegenwart Autonomer Frauenhäuser. Münster: Unrast.
Harvey, David (1982): The Limits to Capital. Oxford: Blackwell.
Lassalle, Andrea (2019): Die autonomen Frauenhäuser in Hamburg 1977 bis heute. Digitales Deutsches Frauenarchiv. https://www.digitales-deutsches-frauenarchiv.de/themen/die-autonomen-frauenhaeuser-hamburg-1977-bis-heute (letzter Zugriff am 28.3.2023).
Lawaetz-Gruppe (2020): Lawaetz-Broschüre. Weil aller Anfang Wohnung ist. https://www.lawaetz-ggmbh.de/wp-content/uploads/2020/04/2020_lawaetz_broschre.pdf (letzter Zugriff am 13.12.2022).
Lentz, Janne (2022): Housing as an Infrastructure of Care: A Feminist Perspective on Hamburg's Social Housing. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.27583.59043.
Lenze, Anne (2021): Alleinerziehende weiter unter Druck. Bedarfe, rechtliche Regelungen und Reformansätze. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung. https://doi.org/10.11586/2021059.
Madden, David (2020): Housing and the Crisis of Social Reproduction. https://www.e-flux.com/architecture/housing/333718/housing-and-the-crisis-of-social-reproduction/ (letzter Zugriff am 28.3.2023).
PfaS – Projektbüro für angewandte Sozialforschung/ (2014): Dialogische Qualitätsentwicklung der Hamburger Frauenhäuser. Berichterstattung. https://www.hamburg.de/contentblob/4361210/07668ef47bba98b07fb12d77226d4d0f/data/d-qualitaetsentwicklung-frauenhaeuser-abschlussbericht.pdf (letzter Zugriff am 21.4.2023).
Prigge, Walter (1988): Einleitung. In: Walter Prigge/Wilfried Kaib (Hg.), Sozialer Wohnungsbau im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M.: Vervuert Verlagsgesellschaft, 9–18.

PWAG Wohnraum AG 2020: Protokoll Treffen Wohnraum AG im Februar 2020, Hamburg.

Reichle, Leon Rosa/Kuschinski, Eva (2020): Why Housing is a Feminist Issue oder Warum die Wohnungsfrage feministisch zu stellen ist. Feministische Geo-RundMail 81, 33–36.

Rinn, Moritz (2018): Ein Urbanismus der Ungleichheit. »Neue soziale Stadtpolitik« in Hamburg als Strategie der Verbürgerlichung. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 6/1, 9–28.

Sozialbehörde – Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2007): Evaluation der Fachstellen für Wohnungsnotfälle. https://www.hamburg.de/contentblob/128008/d8455b62c2e10cbf7501a8ddf7e371bf/data/evaluation.pdf (letzter Zugriff am 17.3.2023).

Terlinden, Ulla/Oertzen, Susanna von (2006): Die Wohnungsfrage ist Frauensache! Frauenbewegung und Wohnreform 1870 bis 1933. Berlin: Reimer.

Uhlmann, Sarah (2022): Reproduktionskämpfe in der Stadt. Eine vergleichende Fallstudie urbaner sozialer Bewegungen in New York City, Buenos Aires und Hamburg. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Vivienda (o.J.): Vivienda. Wohnungen für Frauen aus Frauenhäusern. https://www.lawaetz-ggmbh.de/projekte/vivienda/#1556615047560-1cdb7af0-8fc1 (letzter Zugriff am 17.3.2023).

VM – Vivienda-Mitarbeiterinnen* (2021): Interview im Juli 2021, Hamburg.

Vollgraf, Bettina (2013): Orte des Aufbruchs. Die Autonomen Hamburger Frauenhäuser sind ausgelastet und fordern mehr Wohnraum. Interview. taz, 18.9.2013. https://taz.de/!449451/ (letzter Zugriff am 20.1.2023).

ZIF – Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2017): Leitlinien. Autonom, feministisch, basisdemokratisch. https://autonome-frauenhaeuser-zif.de/wp-content/uploads/2020/05/zif_image-flyer_deutsch.pdf (letzter Zugriff am 21.4.2023).

ZIF – Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2018): Informationen zur geforderten einzelfallunabhängigen Finanzierung von Frauenhäusern in Deutschland. https://autonome-frauenhaeuser-zif.de/wp-content/uploads/2020/06/ZIF-Broschu%CC%88re-Finanzierung-Frauenhaeuser.pdf (letzter Zugriff am 21.4.2023).

ZIF – Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2022): Kritik an der Tagessatzfinanzierung. https://autonome-frauenhaeuser-zif.de/wp-content/uploads/2022/03/Kritik-Tagessatzfinanzierung-deutsch-Website-ZIF.pdf (letzter Zugriff am 21.4.2023).

22. Wohnen und Verdrängung
Umkämpfte urbane Reproduktionsbedingungen in Altona-Altstadt

Moritz Rinn

Frau Sander* und ich treffen uns in einem Café im Grünzug Neu-Altona. Es ist der erste »Corona-Sommer« und ich hatte die langjährige, mittlerweile schon verrentete SAGA-Mieterin über ihren Nachbarn kennengelernt. Der wiederum hatte sich auf einen der Aushänge gemeldet, mit dem meine Kolleg*innen und ich Bewohner*innen aus Altona-Altstadt für Interviews im Rahmen eines Forschungsprojekts zu städtischen Aneignungskonflikten[1] gewinnen wollten – und zwar Leute, »die persönliche Schwierigkeiten mit der Wohnung, der Miete oder dem Vermieter erlebt haben« (so stand es auf den DIN-A4-Zetteln, die wir an Laternenpfähle und Schwarze Bretter, in Kiosken, Kneipen und sozialen Einrichtungen im Viertel aufgehängt hatten). Auf meine erste Frage, wie sie eigentlich nach Altona-Altstadt gekommen sei, beginnt Frau Sander* eine ziemlich komplexe Geschichte zu erzählen über die bis heute prekäre Aneignung ihrer Wohnung in einem Haus aus der Gründerzeit im nördlichen Teil Altona-Altstadts.

Die Geschichte nimmt ihren Anfang im benachbarten Ottensen, wo sie in den 1980er Jahren gewohnt und miterlebt habe, wie »langsam das Geld einzog« und sich der Stadtteil »zu einem schickeren Viertel« entwickelte: »Da ließen sich plötzlich die Lehrer nieder, die ganze alternative Szene strömte da rein, und da merkte ich schon, das wird hier so langsam Zeit, mal zu verschwinden.« Sie und ihr damaliger Lebensgefährte hätten dann über einen Freund von einer freien Wohnung in Altona-Altstadt erfahren – allerdings in einem ziemlich maroden Altbau. Die Wohnung war noch dazu »gesperrt«, also

1 Frau Sander* heißt eigentlich anders, ihr Name sowie die aller anderer Bewohner*innen sind pseudonymisiert. In dem von Jan Wehrheim an der Universität Duisburg-Essen geleiteten DFG-Projekt »Aneignungskonflikte in mischungsorientierten Stadtentwicklungsprozessen« haben neben mir Lena Wiese und an der Altonaer Fallstudie auch Louisa Bäckermann und Clara Will mitgearbeitet. Zwischen 2018 und 2020 haben wir in Altona-Altstadt unter anderem fokussierte ethnografische Interviews mit 101 Bewohner*innen sowie sieben weitere vertiefende narrativ-episodale Interviews geführt. Der vorliegende Beitrag basiert auf einer im Entstehen begriffenen Monografie sowie auf gemeinsamen Auswertungen und Diskussionen im Projektteam; vgl. etwa Rinn/Wehrheim/Wiese (2022).

für unbewohnbar erklärt worden. Eigentümerin war die SAGA, das kommunale Hamburger Wohnungsunternehmen, – und mit der handeln die beiden schließlich aus, die Wohnung beziehen zu dürfen und ein halbes Jahr »mietfrei« zu bekommen, dafür aber selbst für die Instandsetzung zu sorgen. Im noch heute gültigen Mietvertrag wird die Wohnung ohne Küche und Bad vermietet – Frau Sander* und ihr Partner bauen alles selbst ein, heizen erst mit Kohleöfen und schaffen sich später auf eigene Kosten eine neue Heizung an. Bis heute prägt eine Haltung des Selbermachens ihre Aneignung der Wohnung und des Hauses – mit anhaltenden Auseinandersetzungen um Instandsetzung, Modernisierung und Sanierung. Denn von Beginn an weiß sie um zwei existenzielle Gefahren: eine »Kernsanierung« durch die SAGA sowie ein Verkauf des Hauses. Beides, so betont sie, würde ihren Auszug bedeuten: Kein Investor ließe den Bau mit den vielen Substandardwohnungen in dieser Form stehen. Und auch wenn die SAGA das Haus durchsanieren würde, wären die ziemlich speziellen Wohnungsgrundrisse futsch – und damit gerade das, was sie und viele der anderen Hausbewohner*innen so sehr schätzten. Allerhöchstens die Fassade würde stehenbleiben, das habe sie in der Nachbarschaft vielfach mitbekommen. Und die Mieten wären hinterher für sie und die anderen Leute im Haus auch nicht mehr bezahlbar – zumal Frau Sander* über zahlreiche, teils ziemlich prekäre Jobs berichtet, in denen sie über die Jahre gearbeitet habe, und darüber, dass sie heute eben Grundsicherung im Alter bezieht. Bis heute ist die Aneignung einer ziemlich basalen Ressource für die eigene alltägliche Reproduktion – nämlich ihrer Wohnung – prekär geblieben. Wohnprekarität wird in ihrer Erzählung sichtbar als phasenweise äußerst schwierige Arbeit daran, die eigene Wohnung zu behalten, sie bewohnbar zu halten und inmitten einer gentrifizierenden Nachbarschaft zu einem Zuhause zu machen.

Um diese schwierige Arbeit der Leute am Wohnen-Bleiben in Altona-Altstadt und darum, wie diese Arbeit mit Verdrängung zu tun hat, soll es im vorliegenden Beitrag gehen. Entlang der Geschichten von Frau Sander* und Herrn Berger*, einem weiteren (ehemaligen) Stadtteilbewohner, möchte ich zugleich Gentrifizierungsprozesse aus einer Perspektive *from below* sichtbar machen – ausgehend also von den Schwierigkeiten, Kämpfen und Konflikten der Leute um die städtische Reproduktionsressource Wohnraum (in Anlehnung u.a. an Bareis/Cremer-Schäfer 2013, vgl. auch Rinn 2021). Wohnen ist aus dieser Perspektive auf vielfache Weise mit Arbeit verbunden, denn wie andere gesellschaftliche Ressourcen muss Wohnraum aktiv angeeignet werden: Es bedarf kontinuierlicher Anstrengungen, um eine Wohnung als Reproduktionsmittel nutzbar zu machen, also dafür, den eigenen Alltag in erweiterten (auch »familiären«) Sorgebeziehungen zu organisieren. »Wohnen heißt Arbeit« (Dörhöfer 2010: 36), und das bedeutet auch: Arbeit daran, überhaupt eine Wohnung zu finden und anzumieten,[2] den Mietvertrag möglichst nicht gekündigt zu bekommen und die Miete bezahlen zu können, die eigene Wohnung auch praktisch gebrauchen zu können, und mit ihren mitunter beschädigten materiellen Zuständen sowie einer auch von anderen Leuten angeeigneten städtischen Umwelt umzugehen. All diese auf das eigene Wohnen bezogenen Tätigkeiten können als

2 Ich konzentriere mich hier auf Mietwohnen; in Altona-Altstadt wohnten 2013 über 92 Prozent der Bewohner*innen zur Miete; vgl. GEWOS (2013: 56).

Reproduktionsarbeit begriffen werden.[3] Und diese Arbeit erfolgt unter konkreten, lokalen Bedingungen – ebenso wie sie diese Bedingungen mit konstituiert und möglicherweise auch verändert.

Wenn die Wohnbedingungen wie in Altona-Altstadt durch langjährige Gentrifizierungsprozesse geprägt sind, bedeutet das zugleich, dass die Arbeiten am Wohnen für nicht wenige Leute auch Arbeiten gegen Verdrängung sind. Verdrängung kann, in ihren unterschiedlichen Varianten (Marcuse 1985), als Kernelement von Gentrifizierung begriffen werden; Gentrifizierung wiederum als ein umkämpfter Prozess, der kontinuierlich zwischen zahlreichen Akteur*innen interaktiv ausgehandelt wird (vgl. etwa Curran 2018). Gentrifizierungsprozesse setzen sich zusammen aus Interaktionssituationen, die sich zu Episoden und Phasen verdichten, die sich überlagern und in widersprüchliche Verhältnisse zueinander geraten, und in denen Mieter*innen, Nachbar*innen, Vermieter*innen, Mietrechtsanwält*innen, Stadtteilinitiativen, Mitarbeiter*innen unterschiedlicher kommunaler Verwaltungsabteilungen und zahlreiche weitere Akteur*innen auf unterschiedlichen Ebenen die konkreten Möglichkeiten der Aneignung städtischer Reproduktionsressourcen – und damit auch Ausschließung und Verdrängung – aushandeln (vgl. Rinn/Wehrheim/Wiese 2022 zu den theoretisch-methodologischen Grundlagen dieser Perspektive kritisch-interaktionistischer Stadtforschung). Diese Aushandlungen sind allerdings nicht notwendigerweise offen konfrontativ und konflikthaft – vielmehr bedarf es einiger Anstrengungen, sie zu Konflikten zu machen. Die Erzählungen von Frau Sander* und Herrn Berger* bilden im Folgenden spezifisch situierte Zugänge zur umstrittenen Geschichte und Gegenwart Altona-Altstadts und werfen Schlaglichter auf die schwierige Arbeit am Wohnen und die zahlreichen Facetten von drohender, abgewendeter oder auch schließlich erfolgter Verdrängung.

Kämpfe ums Bleiben-Können Ende der 1980er Jahre: Widerstand gegen die »Verkaufsliste der SAGA«

Frau Sanders* Geschichte lässt sich zunächst als Teil jener stadtpolitischen Konstellation begreifen, die die damalige Transformation der hafennahen, proletarisch und migrantisch geprägten Wohngebiete der »westlichen inneren Stadt« prägte. Nach den teils großflächigen Zerstörungen durch die alliierten Luftangriffe im Zweiten Weltkrieg standen die Restrukturierungsplanungen der 1950er Jahre in Kontinuität mit dem NS-Städtebau und vor allem einer entsprechend autoritären Planungsrationalität – so auch in Altona-Altstadt (siehe Schubert in diesem Band). Hier sollten die Reste der alten Arbeiter*innenwohngebiete am Hafenrand im Rahmen der »Neu-Altona«-

3 Wenn ich Arbeiten am Wohnen als Reproduktionsarbeit begreife, folge ich auch einem von feministischer Gesellschaftsforschung formulierten erweiterten Arbeitsbegriff, der alle Tätigkeiten umfasst, die benötigt werden, um »Leben« (im umfassenden Sinne) zu re-produzieren, und das heißt *unter anderem* auch, jene Bedingungen zur Re-Produktion der Arbeitskraft herzustellen, die in kapitalistischen Produktionsweisen systematisch untergraben werden (vgl. etwa Becker-Schmidt 2016; Federici 2012). Wohnen ist hier, wie in den vielen Konjunkturen der »Wohnungsfragen« artikuliert, ein ziemlich klassisches Beispiel.

Planungen tiefgreifend umstrukturiert werden, was allerdings nur teilweise realisiert wurde, etwa im Sanierungsgebiet St.-Pauli-Süd/Altona-Altstadt, in dem 1974 die Hexenbergsiedlung errichtet wurde. Die 1970er Jahre markierten zugleich einen erneuten Bruch im Stadtentwicklungsregime, denn die Flächensanierungen gerieten mitsamt der Idee der fordistischen Stadt massiv in die Krise (siehe Oßenbrügge in diesem Band). Insbesondere in jenen Stadtteilen, die zur Flächensanierung vorgesehen und deren Bestandsgebäude von Eigentümer*innen entsprechend heruntergewirtschaftet bzw. zum »Abwohnen« freigegeben worden waren, ergaben sich – überaus prekäre – Aneignungsmöglichkeiten für diejenigen, die mit problematischen Wohnbedingungen zu kämpfen hatten: etwa für migrantische Arbeiter*innen in Wohnunterkünften, aber auch für Leute, die kollektive Wohnformen jenseits der Kleinfamilie erproben oder, wie Frau Sander*, vor allem günstig und selbstbestimmt wohnen wollten. Durch städtische Bewegungen vorangetrieben konstituierte sich eine alternative Stadterneuerungsszene, die auch in Altona-Altstadt Fuß fasste und zu Sanierungsprojekten im Zeichen »behutsamer Stadterneuerung« beitrug, wodurch Teile des Altbaubestandes erhalten werden konnten (vgl. Rinn 2016).

Die Anfangsphase von Frau Sanders* Wohnbeziehung mit dem Haus und ihres Mietverhältnisses mit der SAGA ist in einer stadtpolitischen Konstellation verortet, in der ein bewohner*innenorientierter Erhalt des Altbaubestandes keineswegs gesichert war. Und auch wenn Frau Sander* sich von der arrivierteren »alternativen Szene« des Ottensens dieser Zeit abgrenzt, waren sie und ihr Bekanntenkreis hier doch durchaus angedockt. Sie beschreibt eine dichte Landschaft von Initiativen, Projekten und Hausbesetzungen in der Gegend, erzählt von einem breiten stadtteilbezogenen Netzwerk von Leuten, die Vorstellungen vom Leben in Altona-Altstadt teilten. Gleichzeitig beschreibt sie aber auch eine grundsätzliche Unsicherheit der Gesamtkonstellation, die insbesondere mit städtischen Akteuren wie eben der SAGA, aber auch den Sanierungsregimen von Bezirksamt und Baubehörde in Beziehung stand. Zu dieser Konstellation gehörte die Gefahr, dass die SAGA das Haus wieder verkaufen könnte, ein Szenario, das Frau Sander* mit einer drohenden Abrisssanierung und Verdrängung der Leute aus dem Haus verknüpft. Und dabei handelte es sich nicht bloß um eine abstrakte Befürchtung: Denn, so erzählt sie, Ende der 1980er Jahre hätten »sie« herausbekommen, dass es »'ne ganz lange Liste gab von geplanten Verkäufen der SAGA« – und dass auch ihr Haus auf dieser Liste stand:

> »Irgendjemand aus unserer weit gestreuten Gruppe hatte rausgekriegt, dass hier auch in Altona-Altstadt sehr vieles zum Verkauf stünde. […] der rief uns an, oder wir trafen uns, und sagte: ›Leute, ich weiß, dass diese Liste existiert, ich habe sie gesehen. Und unter anderem, jetzt setzt euch hin, ihr steht da auch mit drauf.‹ Und dann zog das immer weitere Kreise, weil immer mehr Leute das wussten, und dann wurde das auch öffentlich, und dann mussten die zurückrudern. Und wäre das nicht passiert, dann wäre das alles weg gewesen […] weil, da hätte kein Mensch mehr so viel Kohle reingesteckt, dass das stehen geblieben wäre.«

Die Geschichte über die »Verkaufsliste der SAGA« ist eingebettet in den größeren Zusammenhang wohnungspolitischer Auseinandersetzungen Ende der 1980er Jahre, die

sowohl die SAGA als auch die Neue Heimat betrafen.[4] Im Zuge der Abwicklung der Neuen Heimat hatte die Stadt Hamburg im März 1988 insgesamt 41.600 Wohnungen der »Neue Heimat Nord« für den symbolischen Preis von einer D-Mark erworben (HA 1988). Insbesondere die damals gemeinsam mit der SPD regierende FDP drängte auf Privatisierung. Gleichzeitig sahen die Koalitionsvereinbarungen auch den Verkauf von Wohnungen der SAGA vor, und es war die Rede von einer Liste mit 9000 potenziell zu privatisierenden Wohnungen, von denen etwa die Hälfte verkauft werden sollten. Aus dem Erlös sollte die in finanzielle Schieflage geratene SAGA saniert werden – dem Unternehmen wurde schon seit Längerem ein Instandhaltungsstau in dreistelliger Millionenhöhe und Misswirtschaft in vielerlei Hinsicht attestiert, insbesondere nach einem vom Senat in Auftrag gegebenen Gutachten der Beratungsfirma Roland Berger. Die FDP beharrte auf dem marktliberalen Credo, »der Staat« sei »der schlechteste aller Vermieter« (HA 1989c), drängte auf Einsparungen beim Verwaltungspersonal, auf softwaregestützte Modernisierung und auf eine Zerschlagung in (mal vier, mal sieben) Einzelgesellschaften. Die »Verkaufslisten« sowohl der Neue-Heimat-Bestände als auch der SAGA-Wohnungen kamen allerdings an die Öffentlichkeit (etwa durch das Hamburger Abendblatt, vgl. HA 1989b), und in diesem Zuge formierte sich 1989 ein stadtweiter Mieter*innenprotest. Es gründete sich der Dachverband Hamburger Mieterinitiativen, der auch mit dem alternativen Mieterverein »Mieter helfen Mietern« zusammenarbeitete (berichtet wurde von einer großen Veranstaltung mit 700 Teilnehmer*innen im Besenbinderhof, vgl. HA 1989a). Stark in der Kritik standen auch Eugen Wagner als Bausenator und zeitweise einige FDP-Politiker, die selbst als Immobilienunternehmer tätig waren und denen zugeschrieben wurde, sich im Zuge der Wohnungsprivatisierungen bereichern zu wollen. Forderungen nach der Gründung neuer Mieter*innengenossenschaften wurden laut, die die zum Verkauf stehenden Bestände übernehmen sollten (was damals sogar von der FDP unterstützt wurde).[5] Gleichzeitig sorgte der Verkauf eines SAGA-Arbeiterwohnheims in Hamburg-Hamm an einen Duisburger Immobilienspekulanten und dessen anschließende Kündigung aller (alleinstehenden, männlichen) Mieter für deutliche Kritik und Proteste (vgl. etwa HA 1990). Dieser Vorgang avancierte zum öffentlichen »Skandal« und setzte die Privatisierungsabsichten des Senats noch stärkerer Kritik aus. Schließlich wurden die Verkäufe weitgehend abgeblasen und die Neue-Heimat-Bestände von der eigens gegründeten stadteigenen Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft (GWG) übernommen.

Frau Sander* erzählt die Geschichte des Widerstands der Mieter*innen gegen die Verkaufsliste zunächst als Schlüsselmoment ihrer eigenen Arbeit am Bleiben-Können. Ihr eigener Kampf gegen den Hausverkauf wird Teil der mieten- und wohnungspolitischen Mobilisierungen auf gesamtstädtischer Ebene und prägt insofern die

4 Mir ist keine Arbeit bekannt, die die Auseinandersetzungen um diese »Verkaufslisten« genauer untersucht. Ich greife deshalb auf die zeitgenössische Berichterstattung des Hamburger Abendblattes (HA) zurück. Die Neue Heimat war bis zu ihrer Abwicklung das größte gemeinnützige Wohnungsunternehmen Deutschlands (siehe Schubert in diesem Band).

5 Neu gegründete Mieter*innengenossenschaften übernahmen Anfang der 1990er Jahre Bestände etwa der »Gartenstadt« in Farmsen, der Falkenried-Terrassen und der Fritz-Schumacher-Siedlung in Langenhorn (vgl. auch Schubert 1992).

Bedingungen des städtischen Wohnens in Hamburg mit: Denn auf den »Verkaufslisten« der SAGA und der Neuen Heimat standen zahlreiche Bestände in den innenstadtnahen Altbauquartieren. Dass die SAGA heute noch so viele Wohnungen in Altona-Altstadt hat – zusammen mit den Genossenschaften Anfang der 2010er Jahre etwa 45 Prozent des Wohnungsbestandes im Stadtteil (GEWOS 2013: 33) –, ist also *auch* einer der (allerdings kaum thematisierten) größten Mieter*innenmobilisierungen in Hamburg in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu verdanken. Dass die SAGA letztlich gar gestärkt aus der Neue-Heimat-Krise hervorgehen sollte und deutlich später mit der GWG auch die Neue-Heimat-Bestände eingliedern würde, war damals in keiner Weise ausgemacht. Für Frau Sander* hat sich ihr jahrelanger Kampf – gegen den Verkauf, aber auch gegen eine umfassende Sanierung des Hauses – ausgezahlt: auch wenn sie dafür weitgehend »alles selber machen« musste in ihrer Wohnung: Sie zahle, wie sie selbst bekundet, eine »lächerliche Miete«, und das sichere eben, dass sie auch nach dem Auszug ihrer Kinder und trotz Grundsicherungsbezug die Wohnung langfristig behalten könne. Denn das Amt wisse genau, dass sie für denselben Betrag heute »nicht mal 'n WG-Zimmer kriegen« würde. Und so wird Frau Sanders* Arbeit-am-Wohnen Teil des Widerstands gegen Privatisierungen von Wohnraum und des kurz- wie auch langfristigen Kampfes gegen Verdrängung: Dass Altona-Altstadt noch heute *auch* ein Wohnort für Leute ist, deren Präsenz es Bezirk und Senat möglich macht, den Stadtteil als Sanierungs- und Soziale-Stadt-Gebiet zu deklarieren, hat Voraussetzungen in der hier knapp angerissenen konflikthaften Aneignungsgeschichte des Stadtteils.

Arbeit am Wohnen in Altona-Altstadt heute – und die umstrittene Frage der Verdrängung

Die Frage, ob in Altona-Altstadt von Gentrifizierung gesprochen werden kann, ist in der Gegenwart durchaus umstritten: Für politisch-administrative Akteur*innen scheint es (nicht nur) in Hamburg noch immer schwierig, explizit auszusprechen, dass Leute aus ihren Wohnungen und Wohngebieten verdrängt werden. Denn es geht hier ja schließlich um stadtgesellschaftliche Ausschlüsse – und solche Ausschlüsse von der basalen Reproduktionsressource Wohnraum sind normativ aufgeladen: Sie müssen politisch legitimiert werden. Zentrale Umgangsstrategien von Stadtpolitiker*innen bestehen entweder darin, das Phänomen schlicht zu leugnen – vielfach ist dann die Rede von »gefühlter Verdrängung« –, oder aber statt von Verdrängung von einer »Stabilisierung der Sozialstruktur« oder einer »Verbesserung der sozialen Mischung« zu sprechen.[6] In dieser Argumentationslinie werden seit Langem Aufwertungspolitiken in sogenannten Problemquartieren begründet. So auch in Altona-Altstadt, einem Stadtteil, der seit 2008 und noch bis in

6 Bei Letzterem handelt es sich um eine bevölkerungspolitische Strategie, die »allen« zugutekommen soll, bei der es aber de facto um Verdrängung insbesondere armer und migrantisierter Leute geht (vgl. Rinn 2018). Auch die »Benachteiligten« selbst sollen davon profitieren, in einem normalisierten, mittelschichtsdominierten Quartier zu wohnen – mit dem kleinen »Schönheitsfehler«, dass dafür nicht wenige der »Benachteiligten« wegziehen müssen (siehe Chamberlain in diesem Band).

die nächsten Jahre hinein Fördergebiet des nunmehr unter »Sozialer Zusammenhalt« firmierenden Soziale-Stadt-Programms ist, und der gleichzeitig seit Jahren im stadtweiten Vergleich der Angebotsmietsteigerungen (und auch allgemeinen Miethöhen) Spitzenplätze einnimmt.[7] Im Bezirksamt Altona scheint »Gentrification« jedenfalls bis heute ein »dirty word« (Smith 1996) zu sein. Gentrifizierung, so eine leitende Mitarbeiterin der Altonaer Stadt- und Landschaftsplanung in einem 2018 geführten Interview, gebe es höchstens im Schanzenviertel, keinesfalls aber in Altona-Altstadt. Gleichzeitig wurden jedoch große Teile des Stadtteils schon vor Längerem zum »Sozialen Erhaltungsgebiet« erklärt, dessen Voraussetzung gerade drohende Verdrängung ist (Vogelpohl 2017). Es gibt hier eine Erzählung über die schützenswerte »Altonaer Mischung« *und* gleichzeitig setzt sich aufwertungsorientierte Stadtpolitik fort. Das zeigt, dass »soziale« Stadtpolitik hier als *kontinuierliche* mischungsorientierte Regulierung kleinräumiger Bevölkerungsentwicklungen begriffen wird (vgl. auch Rinn/Wehrheim 2018).

Im Gegensatz zur zitierten Bezirksamtsmitarbeiterin sind einige Bewohner*innen des Stadtteils ziemlich überzeugt davon, dass in Altona-Altstadt Verdrängung und Gentrifizierung stattfinden. Zumindest ist das einer der Befunde unseres Forschungsprojekts, in dem wir Gespräche über »Schwierigkeiten« mit dem Wohnen und Leben im Stadtteil mit etwas mehr als 100 Bewohner*innen mit unterschiedlichen sozialen Positionierungen geführt haben.[8] Mit Blick auf diese Gespräche lässt sich zunächst ganz allgemein festhalten: Es ist voraussetzungsvoll und arbeitsaufwendig, unter Bedingungen eines (sozial-)staatlich regulierten kapitalistischen »Wohnungsmarktes« zur Miete zu wohnen.

Wie in der Geschichte von Frau Sander* schon sichtbar geworden, sind hier vier verschiedene Arbeitsbereiche zentral: *Erstens* geht es darum, überhaupt eine Wohnung im Stadtteil zu finden und (unter möglichst annehmbaren Bedingungen) anmieten zu können; *zweitens* darum, diese Wohnung dann auch zu behalten, was insbesondere an Mietzahlungen gekoppelt ist, aber etwa auch daran, wie in Frau Sanders* Fall, die Miete möglichst niedrig zu halten; *drittens* darum, die eigene Wohnung in ihrer spezifischen, sich verändernden und dabei auch beschädigten Materialität brauchbar und bewohnbar zu halten – Frau Sanders* Hauptarbeit über die Jahre, musste sie doch mit verrotteten Fenstern, feuchten Wänden und einer dysfunktionalen Heizung umgehen – und *viertens* darum, die eigene Wohnung in ihrer spezifischen Verortung in von anderen Leuten angeeig-

---

7 Um nur einige Zahlen zu nennen: Von 2019 auf 2020 stiegen Angebotsmieten in Altona-Altstadt von 14,52 €/m² auf 16,92 €/m² – die stadtweit größte Steigerungsrate bei einem gesamtstädtischen Durchschnitt von 13,34 €/m² im Jahr 2020 (vgl. Rinn 2021: 302). Doch auch in Altona-Altstadt findet das Hamburger Sozialmonitoring (etwa 2019) noch Teilräume mit »sehr niedrigem sozialem Status«, die es ermöglichen, die Problemquartier-Karte zu spielen und Bundesmittel für ein »familienfreundliches Quartier« (steg 2013) zu akquirieren. Zugleich wird so eine teils hochpreisige Nachverdichtung legitimiert: etwa in der Breite Straße, wo anstelle zweier Gründerzeithäuser ein Neubau entstanden ist, dessen Erdgeschoss eine Garage mit (mitunter angebrochener und farbverzierter) Glasfront schmückt, hinter der teure Autos zu bewundern sind (vgl. Schipkowski 2016 zum Gerichtsprozess um die teils militanten Proteste gegen den Abriss).

8 Wir zielten dabei auf größtmögliche Heterogenität von Erfahrungen bzw. »schwierigen Situationen« u.a. städtischen Wohnens, die wir über Erzählungen möglichst unterschiedlich positionierter Leute (in »intersektionaler« Hinsicht, aber auch bezüglich Wohndauer und -form) erhoben haben.

neten nachbarlichen Umwelten anzueignen, kurz: um das Wohnen-in-Nachbarschaft. An der Aneignung und Nutzbarmachung einer eigenen Wohnung auch noch unter Bedingungen von Wohnungsknappheit und Mietsteigerungen wie in Altona-Altstadt arbeiten zu müssen, ist schließlich eine weitere Verschärfung der schwierigen Arbeiten am Wohnen. Denn alle diese Arbeiten sind auf Verdrängung in ihren unterschiedlichen Dimensionen (hier in Anschluss an Marcuse 1985 und Davidson 2008) bezogen: Die Arbeit daran, eine Wohnung in Altona-Altstadt zu finden, verweist auf *ausschließende Verdrängung* – also auf eine sozial selektive Schließung des Wohnungsmarktes, wenn nach dem Auszug einer Mietpartei ein sozialstrukturell ähnlich positionierter Haushalt sich die gestiegene Angebotsmiete für diese Wohnung nicht mehr leisten kann. Die Arbeiten daran, eine Wohnung zu behalten und auch bewohnbar zu halten, verweisen insbesondere auf *direkte (physische oder ökonomische) Verdrängung* – wenn Leute ihre Miete aufgrund von Mieterhöhungen nicht mehr zahlen können, wenn sie von Eigenbedarfskündigungen betroffen sind oder wenn die Wohnung in einen unbewohnbaren materiellen Zustand geraten ist oder gar abgerissen wird. Und die Arbeit daran, die eigene Wohnung im nachbarschaftlichen Umfeld zu einem Zuhause zu machen, verweist auf die Bedeutung von *Verdrängungsdruck*, den Leute erfahren, während sie noch in ihrer Wohnung inmitten eines im Gentrifizierungsprozess begriffenen Gebietes wohnen.[9]

Da es im Rahmen dieses Beitrags kaum möglich ist, auf alle vier Bereiche der Arbeiten an der Reproduktionsressource Wohnraum gleichermaßen einzugehen, und weil ich an anderer Stelle schon auf die Arbeit daran, die Wohnung zu behalten, und auf die verschiedenen Bearbeitungsweisen von selbst erfahrenen Mieterhöhungen eingegangen bin (Rinn 2021; Rinn/Wehrheim/Wiese 2022), möchte ich mich im folgenden Abschnitt auf den ersten, gewissermaßen basalen Aushandlungskomplex konzentrieren: die schwierige Arbeit der Wohnungssuche in Altona-Altstadt.

Die schwierige Arbeit, eine Wohnung zu finden – unter Bedingungen ausschließender Verdrängung

Aus den von uns erhobenen Erzählungen über Schwierigkeiten, in Altona-Altstadt eine Wohnung zu finden, spricht eine nicht überraschende, aber doch zentrale Erfahrung: Leute finden keinen Aushandlungspartner, gegenüber dem sie ihren Anspruch auf eine Wohnung im Stadtteil überhaupt artikulieren, geschweige denn durchsetzen könnten: Als Marktteilnehmer*in lässt sich kein Anrecht auf eine Wohnung einfordern, mit dem Wohnungsmarkt lassen sich keine Konflikte austragen. Und das prägt Erfahrungen des eigenen Scheiterns, auch und gerade an den »Rätseln« des Altonaer Wohnungsmarktes. Es fallen Beschreibungen auf, die eine Informalisierung des Wohnungsmarktes thematisieren: Auf »normalem Wege« finde man überhaupt keine Wohnung mehr, alles laufe über »Beziehungen«, es sei eine »Tauschgesellschaft« und ein »Schwarzmarkt« für Wohnungen entstanden. Viele Leute führen kontinuierlich erfahrene Misserfolge dann eben

9 Selbstverständlich wurden in der weitverzweigten Gentrifizierungsforschung zahlreiche weitere Unterscheidungen eingeführt; vgl. etwa Elliott-Cooper/Hubbard/Lees 2020; Beran/Nuissl 2019: 18ff., 68ff.

auch darauf zurück, dass ihnen selbst offenbar das Insiderwissen um die richtige Strategie fehle, deren Erfolge sie bei anderen durchaus beobachteten. Und sie berichten, kaum verwunderlich, auch in Altona-Altstadt darüber, dass es insbesondere ein »deutscher« Nachname und *weiß*-deutsche Erscheinung seien, und also der Umstand, nicht mit rassistischen Ausschlüssen kämpfen zu müssen, die Leuten entscheidende Vorteile bringen.

Und so berichten zahlreiche Interviewpartner*innen über jahrelange, teils noch andauernde erfolglose Suchen nach einer passenderen oder überhaupt nur irgendeiner Wohnung, währenddessen sie unaushaltbare Wohnbedingungen ertragen – zu viert oder fünft in einer Zwei-Zimmer-Wohnung, in einem völlig maroden Wohnhaus, oder aber mit Nachbar*innen, die Leuten das Leben »zur Hölle« machen. Schauen wir uns dagegen die erzählten »Erfolgsgeschichten« an, dann lassen sich hier drei Bedingungen identifizieren: »Zufall« und »Glück«, »gute Beziehungen« und das Wissen darum, wie Institutionen (insbesondere die SAGA) funktionieren. Dabei stehen Zufälle und gute Beziehungen allerdings in einem engen Verhältnis zueinander: Insbesondere langjährig aufgebaute und möglichst breit gestreute Netzwerke können dann hilfreich sein, wenn darüber vorteilhafte Informationen zugänglich werden. Zuerst – am besten noch vor dem Vermieter selbst – von einer frei werdenden Wohnung zu erfahren, scheint *der* entscheidende Vorteil zu sein, den Leute sich zunutze machen können, die eben nicht die ökonomischen Mittel vorweisen und anerkannte Positionierungen zugeschrieben bekommen können, die notwendig sind, um »auf normalem Wege« erfolgreich zu sein. Auch persönliche Beziehungen zu direkten Gatekeepern spielen hier eine Rolle: So wurde uns etwa mehrfach über einen »Chef der SAGA« erzählt, den die Großtante, der Bruder oder die Nachbarin zufällig kennen würde und über den man endlich eine Wohnung bekommen habe.

Wenn nun Leute in Phasen schwieriger Wohnungssuche gar nicht erst in Aushandlungen um eine Wohnung treten können, bedeutet das zugleich auch, nicht in einen Konflikt eintreten zu können, in dem sie sich potenziell, so asymmetrisch die Machtbeziehungen auch sind, durchsetzen *könnten*. Allerdings finden wir in unserem gesammelten Forschungsmaterial auch Strategien, mit dieser Erfahrung umzugehen. Leute suchen dann nach Partnern, gegenüber denen sie einen Anspruch auf eine Wohnung artikulieren können. Dabei spielen insbesondere die »Geschäftsstelle der SAGA« oder diverse bekannte »Sachbearbeiter« eine Rolle, aber auch der lokale Sozialstaat. So etwa in der Erzählung von Herrn Berger*, einem Mann Mitte Dreißig, der über eine Wohnungssuche nach der Trennung von seiner Partnerin berichtet. Zwar wohnten sie gemeinsam in einer Genossenschaftswohnung, doch nur seine Expartnerin sei Mitglied. Er kann also nicht auf *den* zentralen Vorteil zurückgreifen, den Leute in den Interviews immer wieder betont haben, und muss unter den gewöhnlichen schwierigen Bedingungen Altona-Altstadts am Bleibenkönnen arbeiten. In einem unserer ethnografisch dokumentierten Interviews erzählt er:

> »Ich habe 1,5 Jahre nach einer Wohnung hier gesucht, aber ich habe nichts gefunden. Ich habe alles Mögliche ausprobiert, privat, Internet, […] Freunde gefragt, alle Genossenschaften angeschrieben, Wohnungsanzeigen gewälzt, aber ich kann das vergessen. Hier zahlt man für zwei Zimmer 800 €, wer soll sich das denn leisten können? Mein Pro-

blem ist, ich habe einen Schufa-Eintrag, das ist das Problem. Und dann kriegst du bei den Genossenschaften nichts und die privat vermieteten, die kann sich niemand leisten. […] Ich habe mich sogar obdachlos gemeldet, damit ich so einen Dringlichkeitsschein erhalte, aber mein Verdienst war zu hoch. Aber ich habe eine Dringlichkeit, habe ich denen gesagt, ich zahle Unterhalt, meine Tochter wohnt hier und ich will meiner Tochter auch mal Obdach bieten oder ihr überhaupt etwas bieten, und wenn es dann eine Zwei-Zimmer-Wohnung ist. […] Die haben mir gesagt, auf 1000 Wohnungen können nur zwei mit meiner Lage dann 'ne Wohnung bekommen.«

Zunächst unternimmt Herr Berger* also das, was auch andere Gesprächspartner*innen machen, um eine neue Wohnung zu finden – und das ist neben Lohn- und Sorgearbeit und noch dazu in einer Phase, in der bisherige Reproduktionsarrangements gescheitert sind, ziemlich zeitaufwendig und arbeitsintensiv. Als sich diese gängigen Vorgehensweisen als unerfolgreich erweisen, wählt er schließlich eine Strategie, mit der es ihm gelingt, zumindest ein Gegenüber mit einem konkreten Anspruch auf eine Wohnung zu konfrontieren: nämlich das bezirkliche »Wohnungsamt«, bei dem er sich obdachlos meldet und Unterstützung einfordert. Es spricht deutlich aus dem Interviewprotokoll, dass diese Strategie – sich selbst als »bedürftig« anerkennen zu lassen – ihm ziemlich viel abverlangt. Seine weitere Erzählung darüber, dass auch dieses Vorgehen gescheitert ist und er nun in einem für ihn vollkommen unzureichenden Zustand der Notlösung verharren muss – in einer WG außerhalb des Stadtteils, womit er seinem eigenen Verständnis nach seiner Tochter »nichts bieten« kann –, macht einmal mehr die beschädigenden Effekte der Erfahrung der Machtlosigkeit bei der Wohnungssuche auf einem hochgradig kompetitiven »Vermietermarkt« unter sozialstaatlich-kapitalistischen Bedingungen der Wohnraumversorgung sichtbar. In dieser Erzählung wechseln sich Empörung und Verzweiflung darüber ab, dass es ihm als »Normalbürger« einfach nicht möglich ist, eine Wohnung in Altona zu finden.

Einem Begriff von Verdrängung zufolge, der Schließungen auf dem lokalen Wohnungsmarkt für bestimmte Einkommensgruppen oder Personenkategorien (hier Leute mit Schufa-Eintrag) einbezieht, lässt sich hier recht eindeutig von ausschließender Verdrängung sprechen. Herr Berger* ist, so könnte man sagen, in eine recht typische Versorgungslücke gerutscht: Die Wohnungsamtsmitarbeiter*innen wollen seine Bedürftigkeit nicht anerkennen, weil sein Erwerbseinkommen ihn nicht zu einer Sozialwohnung berechtige – aber die nachfolgend günstigeren Wohnungen auf dem Markt bleiben ihm aufgrund der Schufa- (*und* der Genossenschafts-)Problematik versperrt. Es gibt also ein ganzes Bündel von Ursachen für seine Misere. Schließlich rahmt er seine Erzählung noch mit einer Kritik an der falschen Priorisierung der Wohnraumversorgungspolitik und überhaupt der Sozialpolitik »des Staates« bzw. der Stadt Hamburg, die dazu führten, dass »jemand wie er« in Altona-Altstadt keine Wohnung mehr finde: Es würden zwar sehr viele neue Wohnungen in Altona gebaut, doch diese seien entweder für Besserverdienende – »zum Beispiel da vorne, da wurde ja jetzt auch neu gebaut, da kosten zwei Zimmer 1000 € oder mehr, das kann sich ja auch kein Normalbürger leisten« – oder aber, wenn er recht informiert sei, für »die Flüchtlinge« bzw. »die Asylanten«.

Hier wird eine moralische Ökonomie sichtbar, die nicht Wohnen für alle, sondern spezifische Vorrechte bzw. Privilegierungen beinhaltet und dabei eine Verknüpfung von

Lohnarbeit und dem Anrecht auf Ressourcen zur Sicherung der eigenen Existenz artikuliert. Diese moralische Ökonomie der Wohnraumversorgung ist auf den nationalen Sozialstaat bezogen, und die darin eingelagerte Reziprozitätsbeziehung ist aus Sicht von Herrn Berger* beschädigt worden – nicht zuletzt von den Mitarbeiter*innen des Wohnungsamts, gegenüber denen er sein Anrecht einfordert, die dann seine Bedürftigkeit aber nicht anerkennen. Herr Berger* deutet seine Erfahrung also (auch) über rassistische und nationalistische Ausschließungsdiskurse. Nun finden sich in unseren Gesprächen auch dezidiert entgegengesetzte Positionen, die ein Anrecht auf Wohnen für alle artikulieren, ohne Bezüge auf nationale Zugehörigkeiten oder durch Lohnarbeit erworbene Ansprüche. Aber dennoch fallen zahlreiche »Privilegierungsbegründungen« auf – also Argumentationslinien, mit denen (ganz unterschiedliche) Leute rechtfertigen, warum einem selbst eine Wohnung in Altona-Altstadt *eher* zustehen würde als anderen, und zwar gerade angesichts von Konkurrenzen um knappen Wohnraum im Stadtteil.[10]

Arbeiten gegen Verdrängung als Teil einer umkämpften Geschichte und Gegenwart städtischer Wohnbedingungen

Die Erfahrungen von Frau Sander* und Herrn Berger* unterscheiden sich deutlich: in den bedrohlichen Ereignissen und Schwierigkeiten, mit denen sie umgehen müssen, aber auch in den Bearbeitungsstrategien – und nicht zuletzt gerade darin, wie ihre (hier nur knapp skizzierten) Geschichten ausgegangen sind. Während Herr Berger* aus Altona-Altstadt wegziehen musste, gelingt es Frau Sander* bis heute, zu bleiben. Gleichzeitig teilen sie eine zentrale Erfahrung: Arbeit am Wohnen bedeutet für sie wie für die allermeisten Leute in Altona-Altstadt, sich eine Wohnung unter der Voraussetzung aneignen zu müssen, dass sie selbst keine besitzen und ihre eigene Wohnung anderen gehört: »Eigentümer*innen«, die sie zum Zweck der Renten- und Renditeerzielung bewirtschaften, dabei mitunter auch nicht sonderlich pfleglich behandeln und ihre materielle Beschaffenheit zumeist *nicht* an der Brauchbarkeit für ihre Nutzer*innen messen – und die angesichts hoher Angebotsmieten und verschwindend geringer Leerstandsquoten um ihre »Marktmacht« wissen. Leute in Altona-Altstadt teilen zugleich die Erfahrung, dass sich Aneignungsbedingungen von Wohnraum im Stadtteil kontinuierlich verändert und verschlechtert haben. Und diese Veränderungen wirken sich nun auch darauf aus, wie Leute mit schwierigen Situationen der Aneignung von Wohnraum umgehen. In Altona-Altstadt halten Angriffe auf die Bedingungen des Zur-Miete-Wohnens schon seit mehreren Jahrzehnten an – sei es durch den kontinuierlichen Verlust von öffentlich gefördertem Wohnraum, sei es durch allgemein steigende Mietniveaus, sei es durch neue, finanzialisierte Immobilienmarktakteure, die nach dem Verkauf des Wohnhauses plötzlich als Vermieter auftreten. So werden einst vielleicht als skandalös begriffene Zumutungen im Mietverhältnis und kontinuierliche Verschlechterungen von Wohnbedingungen gewöhnlich und »heutzutage normal«. Sie reihen sich ein in jenen Komplex alltäglicher

10 Das »Alteingesessenenvorrecht« ist eine solche typische Begründung, aber auch ein besonderer persönlicher Unterstützungsbedarf.

Schwierigkeiten der eigenen und erweiterten Reproduktion, mit denen Leute unter historisch-spezifischen Bedingungen umgehen müssen. Leute suchen dann Wege, um diese »normalen« Schwierigkeiten zu bearbeiten und Alltage zu etablieren, in denen erweiterte Reproduktion möglich wird. Und genau hier setzt eine Perspektive *from below* an (vgl. Bareis/Cremer-Schäfer 2013).

Verdrängung in ihren unterschiedlichen Formen lässt sich aus dieser Perspektive als Erfahrung begreifen, die Leute machen, während sie an der Aneignung der Reproduktionsressource Wohnraum arbeiten. Arbeit gegen Verdrängung lässt sich dann als schwierige Arbeit daran verstehen, eine Wohnung zu finden (Komplex ausschließende Verdrängung), diese Wohnung zu behalten und bewohnbar zu halten (Komplex direkte ökonomische und physische Verdrängung) und sie in ihrer spezifischen nachbarlichen Umwelt als brauchbare Ressource aneignen und möglicherweise gar zu einem Zuhause machen zu können (Komplex Verdrängungsdruck). Nun ist es aber nicht so, dass Bearbeitungsweisen von Schwierigkeiten bei der Aneignung von Wohnraum regelhaft wie bei Frau Sander* und Herrn Berger* auf einen *Konflikt* hinauslaufen – das wird an den vielen weiteren Erfahrungen von Leuten aus Altona-Altstadt sichtbar, die wir in unserem Forschungsprojekt dokumentieren konnten. Konflikte um Verdrängung – verstanden als wechselseitig konfrontative Aushandlung zwischen den beteiligten Akteur*innen in Situationen, in denen das *Hier*-Wohnen-Können auf dem Spiel steht – erweisen sich vielmehr als äußerst voraussetzungsvoll (Rinn/Wehrheim/Wiese 2022). Und sie stehen in einem Zusammenhang mit den vielen anderen Schwierigkeitsbereichen, die Leute bearbeiten müssen, um ihre Alltage einigermaßen auf die Reihe zu bekommen, vielleicht sogar zu überschreiten und zu verändern: mit »multipler Prekarität« (Birke 2022) und Krisen der Reproduktion (Dück/Hajek 2019) in ihren vergeschlechtlichten und rassifizierten Dimensionen. Die Arbeit der Leute am Wohnen ist im Zentrum krisenhafter und umkämpfter Reproduktionsverhältnisse verortet. Gentrifizierung und damit auch Verdrängung sind Prozesse, in denen die Aneignungsmöglichkeiten einer zentralen urbanen Ressource sozialer Reproduktion sozial selektiv verändert werden. Und Leute sind aktiv an diesen Prozessen beteiligt – ob sie dabei in Konflikte um Verdrängung geraten oder nicht.

Mit der hier eingenommenen Perspektive von unten ist also zugleich eine spezifische Konzeption von (Stadt-)Gesellschaft und deren Transformationen verbunden: Arbeit am Wohnen bringt städtische Vergesellschaftung aktiv mit hervor. Die relationalen und situierten Praktiken all jener Akteur*innen, die in schwierigen Situationen der Aneignung von Wohnraum mit- und gegeneinander handeln, *realisieren* Wohnbedingungen und Verdrängungsprozesse. Die jeweiligen situativen Kräfteverhältnisse sind zugleich eingebettet in über-situative Erfahrungen, Wissens- und Handlungsrepertoires aller Beteiligten, die in einer historischen und sich transformierenden Konstellation produktiv gemacht werden. Arbeiten gegen Verdrängung sind dabei allerdings multiskalar: Sie können Teil einer Beziehung etwa zum Vermieter oder auch zu Vertreter*innen des lokalen Sozialstaats sein, erfolgen aber auch auf anderen Aushandlungsebenen – das macht das Beispiel der Auseinandersetzung um die »Verkaufsliste der SAGA« ebenso deutlich wie die zahlreichen Mobilisierungen städtischer Bewegungen, die die Rahmenbedingungen des (Miet-)Wohnens adressieren. Rechtliche und administrative Re-Regulierungen, die auf Wohnungswirtschaft, Bodenpolitik und das Mieter*innen-Vermie-

ter*innen-Verhältnis bezogen sind, aber auch durch städtische Bewegungen organisierte Infrastrukturen kollektiver Beratung und Unterstützung können Situationen verändern, in denen Aneignungsmöglichkeiten von Wohnraum ausgehandelt werden – beispielsweise in dem sie veränderte Kräfteverhältnisse in Mieterhöhungssituationen begünstigen. Ob Leute schließlich Verdrängung erfahren, ist nie einfach aus »strukturellen Machtpositionen« oder »der Rechtslage« abzuleiten, sondern hängt von den je interaktiv *realisierten* Machtbeziehungen zwischen allen Beteiligten ab.

Verdrängung lässt sich also weniger als hereinbrechendes Ereignis begreifen, dem »Betroffene« passiv ausgesetzt sind, sondern als umkämpfter Prozess. Und dieser Prozess ist durch die multiplen Arbeiten der Leute am Wohnen und Bleiben mitkonstituiert. Diese Arbeiten sind Teil einer Konfliktgeschichte – wenn auch längst nicht alle schwierigen Situationen, in die Leute geraten, zu Aneignungskonflikten werden. Eine Perspektive *from below* setzt an den Aushandlungen und Konflikten städtischer Alltage an: an den Kämpfen der Leute um Ressourcen der Reproduktion – hier eben: um die Ressource Wohnraum. Denn auch diese Kämpfe konstituieren Gesellschaft. Leute »machen ihre eigene Geschichte« zwar nicht »aus freien Stücken«, sondern unter »unmittelbar vorhandenen, gegebenen und überlieferten Umständen« (Marx 2007 [1852]: 9) – aber immerhin: Sie *machen* sie. Die zahlreichen (alltäglichen, banalen, widerspruchsvollen, uneindeutigen, mal heroischen, mal ziemlich traurigen) Geschichten von Frau Sander*, Herrn Berger* und den vielen weiteren Leuten, mit denen wir in Altona-Altstadt über die schwierige Aneignung städtischer Ressourcen gesprochen haben, gewinnen ihre Bedeutung also nicht so sehr als Betroffenenberichte oder ungehörte Stimmen der (potenziell) Verdrängten. Es handelt sich nicht schlicht um »subjektive Erfahrungen«, die »objektiven Prozessen« gegenübergestellt wären. Es handelt sich vielmehr um Dokumente, die ungleiche und prekäre städtische Reproduktionsverhältnisse aus spezifisch situierten Perspektiven sichtbar machen. Beschäftigen wir uns eingehender mit ihnen, kann dies vielleicht dazu beitragen, genauer zu verstehen, wie Verdrängung – und übrigens auch die Verwertung von Immobilienkapital – praktisch möglich oder auch verhindert wird.

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 389360901

Literatur

Bareis, Ellen/Cremer-Schäfer, Helga (2013): Empirische Alltagsforschung als Kritik. Grundlagen der Forschungsperspektive der »Wohlfahrtsproduktion von unten«. In: Gunther Graßhoff (Hg.), Adressaten, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden: Springer VS, 139–159.

Becker-Schmidt, Regina (2016): Pendelbewegungen – Annäherungen an eine feministische Gesellschafts- und Subjekttheorie. Aufsätze aus den Jahren 1991 bis 2015. Opladen u.a.: Verlag Barbara Budrich.

Beran, Fabian/Nuissl, Henning (2019): Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten. Das Beispiel Berlin. Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.

Birke, Peter (2022): Grenzen aus Glas. Arbeit, Rassismus und Kämpfe der Migration in Deutschland. Wien/Berlin: Mandelbaum Verlag.

Curran, Winifred (2018): »Mexicans Love Red« and Other Gentrification Myths: Displacements and Contestations in the Gentrification of Pilsen, Chicago, USA. Urban Studies 55/8, 1711–1728.

Davidson, Mark (2008): Spoiled Mixture. Where Does State-led »Positive« Gentrification End? Urban Studies 45/12, 2385–2405.

Dörhöfer, Kerstin (2010): Ein Dach über dem Kopf? Oder »Was ist das Wohnen?«. In: Darja Reuschke/Beate Kortendiek (Hg.), Wohnen und Gender. Theoretische, politische, soziale und räumliche Aspekte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 27–46.

Dück, Julia/Hajek, Katharina (2019): Editorial: Krisen der Reproduktion. PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 49/197, 500–514.

Elliott-Cooper, Adam/Hubbard, Phil/Lees, Loretta (2020): Moving beyond Marcuse: Gentrification, Displacement and the Violence of Un-Homing. Progress in Human Geography 44/3, 492–509.

Federici, Silvia (2012): Aufstand aus der Küche. Reproduktionsarbeit im globalen Kapitalismus und die unvollendete feministische Revolution. Münster: edition assemblage.

GEWOS (2013): Altona-Altstadt – Vorbereitung einer Sozialen Erhaltungsverordnung. Endbericht. Hamburg.

HA – Hamburger Abendblatt (1988): Neue Heimat: Hamburg kauft 41.600 Wohnungen, 18.3.1988.

HA – Hamburger Abendblatt (1989a): »Ich schäme mich, in der SPD zu sein!«, 9.8.1989.

HA – Hamburger Abendblatt (1989b): Neue Heimat: Sie stehen zum Verkauf, 10.8.1989.

HA – Hamburger Abendblatt (1989c): »Der Staat ist ein schlechter Vermieter«, 18.9.1989.

HA – Hamburger Abendblatt (1990): »Skandal um die Culinstraße – Wuchermieten?«, 15.3.1990.

Marcuse, Peter (1985): Gentrification, Abandonment, and Displacement. Connections, Causes, and Policy Responses in New York City. Journal of Urban and Contemporary Law 28, 195–240.

Marx, Karl (2007 [1852]): Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Rinn, Moritz (2016): Konflikte um die Stadt für alle. Das Machtfeld der Stadtentwicklungspolitik in Hamburg. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Rinn, Moritz (2018): Ein Urbanismus der Ungleichheit. »Neue soziale Stadtpolitik« in Hamburg als Strategie der Verbürgerlichung. sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 6/1, 9–28.

Rinn, Moritz (2021): (Nicht-)Konflikte um Verdrängung von unten verstehen. In: Jan Glatter/Michael Mießner (Hg.), Gentrifizierung und Verdrängung. Aktuelle theoretische, methodische und politische Herausforderungen. Bielefeld: transcript, 295–312.

Rinn, Moritz/Wehrheim, Jan (2018): Urbanität durch soziale Mischung? In: Norbert Gestring/Jan Wehrheim (Hg.), Urbanität im 21. Jahrhundert. Eine Fest- und Freundschaftsschrift für Walter Siebel. Frankfurt a.M./New York: Campus, 215–233.

Rinn, Moritz/Wehrheim, Jan/Wiese, Lena (2022): How Tenants' Reactions to Rent Increases Affect Displacement: An Interactionist Approach to Gentrification. Urban Studies 59/15, 3060–3076.

Schipkowski, Katharina (2016): Urteile im Hausbesetzer-Prozess in Hamburg: AktivistInnen kollektiv verurteilt. taz, 5.12.2016.

Schubert, Dirk (1992) (Hg.): Sozial Wohnen. Kommunale Wohnungspolitik zwischen Eigentümer- und Mieterinteressen. Darmstadt: Verlag für wissenschaftliche Publikationen.

Smith, Neil (1996): The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City. London/New York: Routledge.

steg – Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg mbH (2013): Integrierte Stadtteilentwicklung in Altona-Altstadt.

Vogelpohl, Anne (2017): Modernisierung und Mietpreisbremse im Widerstreit. In: Uwe Altrock/Ronald Kunze (Hg.), Stadterneuerung und Armut. Wiesbaden: Springer VS, 271–290.

23. Eine andere Stadtplanung ist möglich!
Der Konflikt um die Esso-Häuser

Steffen Jörg, Sabine Stövesand und Renée Tribble

> »Wenn uns jemand vor vier Jahren gesagt hätte, dass die Esso-Häuser zu dem Symbol werden, das sie jetzt sind, dass sich eine kleine Initiative einem milliardenschweren Unternehmen widersetzen und über vier Jahre lang die Stirn bieten kann, diesen Abriss so lange hinauszögern und das Thema zu einem solchen Politikum machen kann, dann hätten wir auch gesagt, ihr spinnt doch, das ist utopisch!« (Weyde 2014)

Der Verkauf der sogenannten Esso-Häuser im Jahr 2009 bildete den Ausgangspunkt langjähriger, teilweise erbitterter stadtplanerischer Auseinandersetzungen. Der Gebäudekomplex aus den 1960er Jahren lag prominent an der Reeperbahn im Stadtteil St. Pauli und bestand aus Gewerbeeinheiten, Mietwohnungen und der namensgebenden Tankstelle. Der Investor, die Bayerische Hausbau GmbH & Co. KG (BHG), war ursprünglich davon ausgegangen, die Häuser zügig entmieten, abreißen und mit hochpreisigen Miet- und Eigentumswohnungen sowie gängigen Gewerbe(-ketten) in üblicher Architektur profitabel neu bebauen zu können. Eine Gruppe von Mieter*innen und Nachbar*innen schloss sich daraufhin zur Initiative »Esso Häuser« (Esso-Ini) zusammen und konnte gemeinsam mit einer solidarischen stadtpolitischen Bewegung den schnellen Abriss verhindern, eine breite kritische Öffentlichkeit zu den kommerzgetriebenen, zerstörerischen Entwicklungen auf St. Pauli schaffen und einen ernsthaften Beteiligungsprozess von unten durchsetzen. Durch ein interdisziplinäres Team, die PlanBude (siehe Abschnitt »PlanBuden-Prozess und ›St. Pauli Code‹«), wurden die lokalen Kenntnisse und die Wünsche Tausender Menschen vor Ort zum essenziellen Bestandteil der Planung.[1]

1 Die Autor*innen des vorliegenden Artikels waren Teil der Initiative »Esso Häuser« bzw. der PlanBude. Der Text basiert auf systematischer eigener Dokumentation und Forschung, Beobachtung und Reflexion der Prozesse und Ereignisse sowie auf einschlägigen Veröffentlichungen.

Der Stadtteil St. Pauli

St. Pauli hat eine besondere Geschichte. Viele Jahrhunderte lang gehörte der Stadtteil nicht zur Stadt Hamburg, weshalb dorthin Funktionen und Gewerbe ausgelagert wurden, die innerhalb der Stadttore nicht erwünscht waren: von Pesthäusern und Trankochereien bis zu Amüsierbetrieben und Prostitution. Im Unterschied zur Kernstadt konnten sich hier auf der »Großen Freiheit« alle Religionen frei entfalten und auch sonst gab es nur wenige Reglements. St. Pauli war lange proletarisch, arm, migrantisch und ist bis heute politisch links geprägt. Der lang andauernde und teils militant ausgetragene Konflikt um besetzte Häuser in der Hafenstraße – sie blieben in Selbstverwaltung erhalten – prägte den Stadtteil in den 1980er Jahren (Arndt/Duffé/Gerstacker 1995; Herrmann et al. 1987). Diese Erfahrungen spielten für die zahlreichen weiteren stadtteilpolitischen Kämpfe – Besetzung des Hafenkrankenhauses, Aneignung einer Fläche am Hafenrand als Park Fiction, Besetzung des Stadtteilkulturzentrums Rote Flora, die Initiative »No BNQ«[2] – eine Rolle: Sie gaben Mut, erzeugten widerständiges Wissen und schufen persönliche Beziehungen und Bündnisse über Milieugrenzen hinweg bis weit in die etablierte Stadtgesellschaft hinein.

Lange Zeit war St. Pauli Hamburgs ärmster Stadtteil. Seit Ende der 1990er Jahre ist jedoch vermehrt ein Zuzug von Akademiker*innen und Haushalten mit höheren Einkommen zu verzeichnen. Damit sind erhebliche Mietpreissteigerungen verbunden. St. Pauli ist »in«. Die Hamburger Durchschnittsmieten lagen im dritten Quartal 2022 bei 12,09 Euro pro Quadratmeter und Monat (Statista 2022); auf St. Pauli sind es aktuell 18,31 Euro (MieteAktuell o.J.). Viele Mietwohnungen wurden in Eigentum umgewandelt; es wurde viel neu gebaut. Auch die Wohnungspreise stiegen rasant: von 1.912 Euro/qm im Jahr 2004 (Statistikamt Nord 2004: 18) auf 7.980 Euro/qm im Jahr 2021. Damit liegen sie gut 1.500 Euro/qm über dem durchschnittlichen Preis für Eigentumswohnungen in Hamburg (Statistikamt Nord 2022: 9). Das führt zur Verdrängung alteingesessener Mieter*innen. Beim Verlust ihrer Wohnung finden sie nur schwer eine neue im Quartier und verlieren so nicht nur die Wohnung, sondern zumeist auch nachbarschaftlichen Zusammenhalt und soziale Unterstützung. Und auch wenn die Einkommen insgesamt gestiegen sind, sind sie deutlich ungleich verteilt. Die Altersarmut auf St. Pauli ist dreimal so hoch wie im Hamburger Durchschnitt und auch die Erwerbslosenquote liegt deutlich höher (Statistikamt Nord 2022: 8).

Gleichzeitig ist St. Pauli immer noch Rotlichtbezirk, stark beworbene Ausgehmeile und Touristenattraktion, vom Hamburger Stadtmarketing wird er als »der wahrscheinlich bekannteste Stadtteil Hamburgs« (Hamburg Marketing GmbH 2018) betitelt. Der Widerspruch zwischen begehrter, hipper Wohnlage und touristischer Ballermann-Realität hat Folgen: Ein- und Auszüge sind häufig, viele Neuzugezogene verlassen den Kiez binnen zwei Jahren wieder. Die hohe Fluktuation führt wiederum zu Neuvermietungen, die mit Mietsteigerungen einhergehen.

---

2 Die Initiative »No BNQ« wurde im Frühjahr 2009 von Anwohner*innen um die Bernhard-Nocht-Straße herum ins Leben gerufen. Sie engagierte sich gegen das von dem Investor Köhler & von Bargen geplante Bernhard-Nocht-Quartier und entwickelte ein alternatives Konzept für das Areal ohne Spekulationsinteressen.

Die Auseinandersetzung um die Esso-Häuser

Im Jahr der Finanzkrise, 2008, gründet sich auf St. Pauli das »Aktionsnetzwerk gegen Gentrification – Es regnet Kaviar!« und es entsteht der autonome Nachbarschaftstreff Centro Sociale. Im Mai 2009 – kurz bevor das Esso-Areal vom privaten Eigentümer an die Bayerische Hausbau verkauft wird – hat der vom Verein GWA St. Pauli (Gemeinwesenarbeit St. Pauli; existiert seit den 1970er Jahren) produzierte Film *Empire St. Pauli* (2009) Premiere, der die drastischen Veränderungen im Viertel und dessen Vernutzung als »Melkmaschine der Stadt« (Jörg/Schuster 2014) aufzeigt. Er trifft den Nerv der Zeit und entfaltet bei zahlreichen öffentlichen Screenings eine mobilisierende Wirkung.

Im August 2009 wird das Gängeviertel, eine von Abriss bedrohte alte Häuser- und Gewerbezeile in Innenstadtnähe, im Rahmen eines Kulturfestivals angeeignet. Die charmante Besetzung stößt auf so breite Unterstützung, dass die Stadt das Gelände vom Investor zurückkauft. Im September gründet sich das stadtweite Netzwerk »Recht auf Stadt« mit zeitweise mehr als 40 Hamburger Initiativen. Auch die Initiative »Esso Häuser« wird Teil des Netzwerks.

Kurz nach dem Eigentümerwechsel im Oktober 2009 erhalten einige der ca. 100 Mietparteien der Esso-Häuser neue, befristete Mietverträge – mit der Aufforderung, den neuen Vertrag kurzfristig zu unterschreiben oder andernfalls die Wohnung freizugeben. Einige Bewohner*innen wenden sich daraufhin an den Hamburger Mieterverein »Mieter helfen Mietern«. Schnell ist klar: Wer den neuen Vertrag unterschreibt, verschlechtert seine*ihre rechtliche Situation. Denn dies würde es der BHG ermöglichen, die Häuser nach Ablauf der Frist zu entmieten und die Menschen auf die Straße zu setzen. Mithilfe der GWA St. Pauli werden sämtliche Mieter*innen über die Rechtslage informiert; Anfang 2010 gründet sich die Initiative »Esso Häuser« (Initiative Esso Häuser 2010). Regelmäßiger Treffpunkt wird das Planet Pauli – eine Gastwirtschaft, die seit über 50 Jahren auf dem Esso-Gelände besteht.

Ziel der Initiative ist der Erhalt der Esso-Häuser und deren Sanierung in Absprache mit den Mieter*innen. Bald kommen eigene Bebauungsideen und Forderungen hinzu. Im Frühjahr 2012 startet die erste selbstorganisierte »Wunschproduktion« im Planet Pauli: Es werden Vorschläge zusammengetragen, Skizzen erstellt und Modelle angefertigt. Die Anlage eines Gemeinschaftsgartens wird Thema, außerdem entstehen Konzepte für Dachgärten und Kletterwände sowie den Bau eines zusätzlichen Gebäuderiegels. Der Entwurf sieht im obersten Stock großzügige lichtdurchflutete Wohnungen vor – für Menschen, die sonst nicht so wohnen können bzw. dürfen, wie beispielsweise Obdachlose und Alleinerziehende. Gemeinsam werden Prinzipien für einen modellhaften Umgang mit dem Gelände erarbeitet:

- Erhalt/Neubau von langfristig preiswertem und zum Charakter der Umgebung passendem Wohn- und kleinteiligem Gewerberaum;
- Förderung/Erhalt von kieztypischen Gewerben und Lebensentwürfen, von altem Bestand, wo möglich, und ökologisch-schlauer Neubebauung, wo nötig;
- Häuser müssen keinen Gewinn abwerfen, sondern sollen sich tragen. Urbanität, Neues entwickelt sich aus Freiräumen, und beides geht nicht, wenn es nur ums Geld geht.

- Konzeptentwicklung erfolgt unter Einbeziehung von Mieter*innen, Gewerbetreibenden und der Nachbarschaft.

Durch die Arbeit der Initiative und ihrer Unterstützer*innen gerät die BHG unter Druck und erklärt sich zu Gesprächen bereit. Letztlich bleibt sie aber doch dabei, dass nur Abriss Sinn mache, und präsentiert ein entsprechendes Gutachten. Die Esso-Ini fordert hingegen ein dialogisches Verfahren und initiiert einen Runden Tisch. Ergebnis: Es soll ein Gutachten nach vorab transparent festgelegten Kriterien erstellt und dafür gemeinsam ein Gutachterbüro ausgewählt werden. Nach anfänglicher Zusage erklärt die Bayerische Hausbau die Gespräche nun jedoch für beendet und bekundet ihren Willen, die Häuser abzureißen und die Fläche neu zu beplanen. Petitesse: Damit ignoriert sie öffentliches Recht, denn das alles ist genehmigungspflichtig.

Die Empörung im Stadtteil ist groß, ebenso wie die Unterstützung für den Erhalt der Häuser: 130 Wissenschaftler*innen, Kulturschaffende und Architekt*innen aus ganz Deutschland fordern in einem Manifest den Erhalt der Esso-Häuser (GWA St. Pauli o.J.). In kürzester Zeit wird es von über 2.000 Menschen unterzeichnet. Letztlich beauftragt die Stadt Hamburg ein weiteres Gutachten, das belegt, dass die Häuser bautechnisch in einem maroden Zustand sind, was explizit auf jahrzehntelang fehlende Instandhaltungsmaßnahmen zurückgeführt wird. Die technische Möglichkeit einer Sanierung der Häuser wird prinzipiell bejaht. Obwohl entsprechende Kostenberechnungen nicht Teil des Gutachtens sind, stellt St. Paulis Bezirksamtsleiter Andy Grote auf einer Infoveranstaltung geschätzte Zahlen in den Raum. Politik und Eigentümer sind sich einig, dass eine Sanierung viel zu teuer, daher nicht zumutbar und der Abriss somit unausweichlich sei. So ist es auch gleich am nächsten Tag in den Zeitungen zu lesen.

Der fahrlässig verursachte schlechte Zustand der Häuser wird also mit einer Abrissgenehmigung belohnt und weder der Eigentümer noch die Politik werden zur Verantwortung gezogen. Der einseitigen Auslegung des Gutachtens durch Politik und BHG setzt die Initiative die Forderung nach dem Erhalt der Häuser entgegen. Sie erstattet Anzeige beim Bezirk wegen Unterlassung von Instandhaltungsmaßnahmen und engagiert sich weiterhin für eine politische Auseinandersetzung zur Zukunft der Esso-Häuser.

Als im Dezember 2013 einige Mieter*innen Erschütterungen in ihren Wohnungen bemerken und sie der Polizei melden, geht alles ganz schnell. Die Esso-Häuser werden über Nacht evakuiert, alle Mieter*innen landen in Notunterkünften. Die Evakuierung verbildlicht auf drastische Weise, was sonst über Jahre im Stillen passiert: Verdrängung. Im Anschluss bildet sich ein großes Maß an praktischer Solidarität mit den Mieter*innen heraus, aber auch ein massiver Protest mit großen öffentlichen Versammlungen und der Formulierung breit getragener Forderungen. In der akuten Krisensituation nach der Zwangsevakuierung werden die Mieter*innen sozialarbeiterisch von der GWA St. Pauli unterstützt. Aufgrund der jahrelangen Arbeit in den Häusern bestehen vertrauensvolle Beziehungen. Die GWA St. Pauli und der Stadtteil richten eine teils ehrenamtlich organisierte Anlaufstelle über die Weihnachtsfeiertage ein, wohingegen der Bezirk Hamburg-Mitte keine Akutmittel zur Verfügung stellt. Zudem begleiten die GWA und der Verein »Mieter helfen Mietern« einen Großteil der Mieter*innen während ihrer Umsetzung in andere Wohnungen, etwa indem sie mit ihnen Forderungen zur finanziellen Kompensation und kieznahen Unterbringung formulieren.

Noch am Tag der Räumung findet eine Solidaritätskundgebung vor den Häusern statt, für den 21. Dezember 2013 wird zu einer Demonstration mobilisiert. Der Aufruf verbindet zentrale stadtpolitische Themen: den Erhalt des Stadtteilkulturzentrums Rote Flora, das Bleiberecht für Geflüchtete der »Lampedusa-Gruppe« und die Zukunft der Esso-Häuser. Die ca. 10.000 Demonstrant*innen werden nach wenigen Metern von der Polizei gestoppt. Daraufhin kommt es zu massiven Auseinandersetzungen, wobei der Umgang mit den Demonstrant*innen, darunter auch einige ehemalige Esso-Mieter*innen, hart und unverhältnismäßig ist.

Im Januar 2014 werden St. Pauli, die Sternschanze und Teile Altonas temporär zum »Gefahrengebiet« erklärt, was mit der Einschränkung von Bürger*innenrechten verbunden ist (verschärfte Kontrollmöglichkeiten, Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch Platzverweise). Von dieser Maßnahme sind ca. 50.000 Anwohner*innen betroffen, zwischen dem 6. und dem 13. Januar werden ca. 1.000 Personen kontrolliert. Dennoch finden weiterhin Aktionen statt, ob als großflächige Kissenschlachten oder unter dem spöttischen Motto »Klo-, Klo-, Klobürsteneinsatz!«[3]

Dessen ungeachtet wird dem Abriss-Antrag der BHG am 21. Januar 2014 (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2014) stattgegeben. Am 8. Februar 2014 kommen auf Einladung der Initiative »Esso Häuser« und weiterer aktiver Stadtteilbewohner*innen 400 Menschen im Ballsaal des FC St. Pauli zusammen. Sie verabschieden eine Resolution gegen die Erosion der demokratischen Rechte im Stadtteil und seine ökonomische Vernutzung und Privatisierung. Sie betonen, »Refugees Welcome« gelte für ihren Kiez, sie fordern: »Hände weg von der Roten Flora« und bezüglich der Esso-Häuser das Rückkehrrecht aller Mieter*innen und einen von unten organisierten demokratischen Planungsprozess:

> »St. Pauli hat längst gezeigt, dass das lokale Know-how interessante, soziale städtebauliche Lösungen entwickeln kann, die der hervorgehobenen Bedeutung des Geländes am Spielbudenplatz gerecht werden. […] Wir laden alle Anwohner*innen und Interessierten dazu ein, ihr Wissen und ihre Ideen in diesen Prozess einzubringen – und werden umgehend damit beginnen, die Planung selbst in die Hand zu nehmen.« (St. Pauli selber machen 2014)

Es entsteht eine Planungs-AG, die ein Konzept entwickelt, das mehrere Container am Standort der Esso-Häuser vorsieht, um als Stadtteil ein Jahr lang selbst vor Ort planen zu können. Sherry Arnsteins »eight rungs of a ladder of participation« (1969) folgend wird die Mitsprache des Stadtteils auf den Stufen der zivilgesellschaftlichen Macht (»degrees of citizen power«) anstelle der üblichen Alibi-Beteiligung (»degrees of tokenism«) gefordert. Es bedarf mehrerer Gespräche mit Bezirksamtsleiter Andy Grote und Baudezernenten Bodo Hafke sowie diverser Protestaktionen, um den Bezirk von dem Konzept zu überzeugen. Im April stellt die Planungs-AG das Konzept in einer Pressekonferenz vor und erhält ein starkes und positives Medienecho. Ende Mai wird einige Tage lang ein paralleler Planungsprozess vor Ort erprobt, der deutlich macht, dass das Konzept

3 In einem ARD-Beitrag über die Demonstrationen gegen die Erklärung zum »Gefahrengebiet« ist zu sehen, wie eine demonstrierende Person von der Polizei kontrolliert wird; bei der Durchsuchung wird eine Klobürste konfisziert. Seitdem entwickelte sich die Klobürste zum Symbol des Widerstands.

im Zweifel auch ohne Unterstützung des Bezirks umgesetzt werden könnte (PlanBude 2016). Tatsächlich wird, nachdem über ein halbes Jahr mit dem Bezirk verhandelt wurde, offiziell beschlossen: (1) Es soll eine breite Beteiligung der Bevölkerung bei der Planung geben, auf deren Grundlage der anschließende städtebauliche Wettbewerb stattfindet. (2) Die Stadt beauftragt und bezahlt für die Konzeption und Durchführung dieser partizipativen Planung ein interdisziplinäres Team aus den Bereichen Kunst, Soziale Arbeit, Architektur und Stadtplanung – die PlanBude (PlanBude o.J.; Tribble/Wedler 2019).

Der halbjährige Beteiligungsprozess wird also zur Bedingung und Grundlage der weiteren Planung. Ohne ihn können die Pläne für die Neubebauung nicht weiter vorangetrieben werden, da der Investor einen neuen Bebauungsplan benötigt, um sein Vorhaben umsetzen zu können (Bude et al. 2014).

PlanBuden-Prozess und »St. Pauli Code«

Im August 2014 werden die PlanBuden-Container unmittelbar vor dem Grundstück aufgestellt. Im September erhält die PlanBude den offiziellen Auftrag, den Beteiligungsprozess durchzuführen. Mehr als sechs Monate wird intensiv vor Ort gearbeitet; über 2.300 eingegangene Beiträge werden ausgewertet. Ziel ist »ein von Grund auf anderer und breiter Beteiligungsprozess, der auf die Imaginationskraft der Vielen baut« (PlanBude o.J.). Hierbei ist die PlanBude für die eigenständige Konzeption und Durchführung verantwortlich. Grundlage bildet das Konzept der »Wunschproduktion« (Wieczorek 2005: 38), das aus den erfolgreichen Kämpfen um den Stadtteilpark Park Fiction heraus entwickelt wurde (Stövesand 2005). Der Begriff leitet sich von Gilles Deleuze und Félix Guattari ab (PlanBude/Petruschat 2016: 368). Dass das erfolgreiche Konzept im real existierenden Park seit Jahren für jede*n sichtbar und erfahrbar ist, ist sowohl aufseiten des Bezirks als auch im Stadtteil hilfreich, um sich auf den Beteiligungsprozess mit offenem Ausgang einzulassen.

Die Bandbreite der von der PlanBude entwickelten Tools und Formate ermöglicht unterschiedliche Zugänge und Ausdrucksweisen: Knetmodelle, Themenbögen, Legomodelle, Wärmekarten, Workshops in Kneipen und Hotelfoyers, Haustürgespräche, Kneipentouren, Urbanismuskurse mit Schulklassen und ein an alle Haushalte St. Paulis versendeter Fragebogen. In der PlanBude selbst können dienstags bis sonntags Ideen verfolgt, gebaut, gezeichnet und ausformuliert werden. Mehrsprachige PlanBuddies, die das PlanBuden-Team unterstützen, sowie heterogene Alters- und Erfahrungshintergründe diversifizieren die Ansprachemöglichkeiten des Teams (Schäfer et al. 2015: 37–40). Die Kneipe wird zum Seminarraum: In Workshops werden unter dem Slogan »sich gegenseitig schlauer machen« zentrale Fragestellungen für den Neubau und den Stadtteil behandelt.

Essenziell ist in den gesammelten Beiträgen das Signethafte: große Leuchtschriften, bunte Büdchen und dahinter die Fenster der vielen Bewohner*innen. Belebte Treffpunkte im Erdgeschoss und schlichte Architektur im Hintergrund, laute Zeichen und strahlende Auftritte. Man erkennt den Wunsch nach Abwechslung, Vielfalt, Offenheit. Auch die Frage nach der Öffentlichkeit wird verhandelt und es werden immer wieder Bezüge zum Alten und Bekannten hergestellt: ein überdachter Platz als Tankstellenersatz und

mit der Funktion als sozialer Treffpunkt, öffentliche Erdgeschosse und die Möglichkeit, auf die Reeperbahn zu blicken. Bislang ist der Blick von oben nur denen vorbehalten, die sich die Getränke in den neuen Hochhäusern auf St. Pauli leisten können. Es zeigt sich ein feines Gespür für die unterschiedlichen Qualitäten der Seiten des Areals: nachbarschaftliche Angebote zur Kastanienallee und Taubenstraße, Party und Remmidemmi am Spielbudenplatz und geschützte Orte im Innern. Auch in der Überlagerung der Wärmekarten, die nach Atmosphären auf dem Grundstück fragen, tritt der Wunsch nach Zugänglichkeit und Durchquerung des Quartiers deutlich hervor. Alle Beiträge landen im »Wunscharchiv«, das sich im Fenster zur Reeperbahn für Vorübergehende sichtbar beständig weiter füllt.

Die Aussagen und Wünsche der Vielen zeigen sich letztendlich klar: viel und vor allem bezahlbarer Wohnraum, Wohnraum für wirklich alle, Rückkehr der ehemaligen Bewohner*innen und Gewerbetreibenden, gemeinschaftliche und experimentelle Wohnformen, Orte des Gemeinsamen und Quartiersanker für die Nachbarschaft, Tankstellenersatz und hedonistische Entspannungslandschaften auf den Dächern ebenso wie ein Ballspielplatz, die leuchtende Widersprüchlichkeit an der Reeperbahn, Drastik, Kleinteiligkeit und hohe Eingangsdichte, Orte für Subkultur und konsumfreie Orte. Das »Wunscharchiv« wird im Team der PlanBude ausgewertet, in mehreren Hundert Folien dokumentiert und im Stadtteil diskutiert. Auf zwei Stadtteilkonferenzen in der Aula der nahegelegenen Schule werden die Ergebnisse ausführlich vorgestellt, geclustert und in zugespitzte Aussagen kondensiert. Sie werden dabei nicht glattgeschliffen, vielmehr wird Gegensätzliches bewusst nebeneinandergestellt.

Der »St. Pauli Code« bringt die Positionen des Stadtteils auf den Punkt. Er beschreibt, was den Stadtteil ausmacht und woran man anknüpfen muss, um St. Pauli in die Zukunft zu denken:

(1) Unterschiedlichkeit statt Homogenität,
(2) Kleinteiligkeit,
(3) günstig statt teuer,
(4) Originalität und Toleranz,
(5) Aneignung und Lebendigkeit,
(6) Experiment und Subkultur,
(7) Freiraum ohne Konsumzwang (PlanBude o.J.).

Der St. Pauli Code bildet zusammen mit den weiteren Ergebnissen bezüglich Wohnen, Gewerbe, Freiräume, Dachlandschaften etc. die Grundlage für Verhandlungen mit der BHG und dem Bezirksamt. Es wird erreicht, dass die Interessen der drei an der Stadtentwicklung beteiligten Akteurssphären (Selle 2013) – der Staat in Form des Bezirksamts, die Wirtschaft in Form der Bayerischen Hausbau und die Zivilgesellschaft in Form der PlanBude – einander auf Augenhöhe begegnen. Im Ergebnis entsteht ein Eckpunktepapier, das die vereinbarten Leitlinien für die Neubebauung festhält und auf dessen Basis die Auslobung für den anstehenden städtebaulichen Wettbewerb gemeinsam formuliert wird. Darüber hinaus diskutieren und entscheiden insgesamt vier Vertreter*innen des Stadtteils als Jurymitglieder im Wettbewerb mit. Das PlanBuden-Team nimmt die Rolle von Sachverständigen ein, um die Beiträge der Architekturbüros auf den St. Pauli Code

zu überprüfen. Der einstimmige Beschluss der Jury im September 2015 für den städtebaulichen Entwurf von NL Architecture und BeL Sozietät für Architektur zeugt von der Überzeugungskraft, die durch den Prozess entstanden ist.

Ergebnisse des Prozesses und aktueller Stand

Der Entwurf sieht eine kleinteilige Parzellierung mit zwölf Gebäuden mit drei bis dreizehn Geschossen vor. Zum Spielbudenplatz gibt es einen Stadtbalkon und damit eine zweigeschossige Geschäfts- und Ladenzone, zudem zugängliche Dächer zum Skaten und Basketball spielen, eine Kletterwand und einen Park auf einem Dach. Die teils konträren Ansprüche werden durch einen geschlossenen Blockrand und einen Riegel mit einer öffentlichen Passage gelöst, die die öffentliche Vorderseite und die privaten Rückzugsräume klar trennen und zugleich die Schnittstellen zum öffentlichen Raum mit möglichst vielen Eingängen erhöhen. Damit überträgt sich die Imaginationskraft der Vielen in die Konzeption des neuen Ortes. Es ist eine Stadtentwicklung, die das lokale Wissen und Wünschen ernst nimmt. Viele Aspekte des St. Pauli Codes sind im Entwurf verwirklicht, zum Teil finden sich direkte Anleihen und Übersetzungen aus den Zeichnungen des »Wunscharchivs«. Mit dem Umfang des Bauvolumens von gut 28.000 Quadratmetern und einem Hotel zur Reeperbahn hin stellt der Entwurf auch einen Kompromiss dar, in dem sich sowohl Lärmschutzüberlegungen des Bezirks als auch die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen des Investors abbilden.

Mit dem städtebaulichen Entwurf sind wesentliche Ergebnisse des Beteiligungsprozesses übersetzt. Diese wurden in einem Architekturwettbewerb ein Jahr später konkretisiert und schließlich im Bebauungsplan »St. Pauli 45« festgesetzt (Bezirksamt Hamburg-Mitte 2016). Dieser ist seit Herbst 2022 politisch beschieden und rechtlich wirksam. Auch Bauvorbescheide wurden bereits erteilt. Zentrale inhaltliche wie finanzielle Ergebnisse wie die Menge des geförderten Wohnungsbaus und seine Laufzeit wurden politisch ausgehandelt und in einem städtebaulichen Vertrag vereinbart. Dieser wurde bereits im November 2018 von der Bezirksleitung und der BHG unterzeichnet.

Der von der PlanBude organisierte Beteiligungsprozess hat deutlich gemacht, dass bezahlbare Wohnungen eines der Hauptanliegen der Menschen im Stadtteil sind. Im Ergebnis ist es gelungen, den üblichen Hamburger Drittelmix für Neubebauungen (jeweils ein Drittel Eigentums- und Mietwohnungen sowie ein Drittel mietpreisgebundene und geförderte Wohnungen) auszuhebeln. Stattdessen wurde vereinbart, dass ausschließlich Mietwohnungen gebaut werden. Davon werden 60 Prozent öffentlich gefördert, wovon wiederum 40 Prozent als klassische Sozialwohnungen im 1. Förderweg und der Rest als Wohnprojekt finanziell unterstützt werden. Weiterhin sind die zu dem Zeitpunkt üblichen Mietpreisbindungen um zehn auf 25 Jahre verlängert, die Wohnungsmieter*innen erhalten ein Rückkehrrecht zu günstigen Konditionen und der beliebte Underground-Musikclub Molotow kann an den Standort zurückkehren. Fakt ist aber auch, dass einige der alteingesessenen Gewerbebetriebe – wie das Planet Pauli, das Autohotel am Hafen und das Sudhaus – aufgeben mussten und die Mitarbeiter*innen ihre Existenzgrundlage verloren haben. Viele Wohnungsmieter*innen werden ebenfalls nicht zurückkom-

men, soziale Unterstützungsnetzwerke und gut funktionierende Nachbarschaften wurden zerstört.

Der deutlich artikulierte Wunsch nach kleinteiligen, inhaber*innengeführten Gewerbeeinheiten, die insbesondere den Bedürfnissen der im Stadtteil lebenden Menschen gerecht werden, wird mit dem sogenannten Nachbarschaftscluster umgesetzt. Hier sorgt ein gedeckelter Mietpreis dafür, dass auch soziale Einrichtungen, Musikproberäume oder eine Stadtteilkantine Einzug halten können – ein Novum, da bei Gewerbemieten keine gesetzlichen Möglichkeiten der Mietpreisbindung vorgesehen sind. Sowohl das Nachbarschaftscluster als auch das geförderte Wohnprojekt sind verbindlich vereinbart und sollen auf »Baufeld 5« umgesetzt werden. Der von der Bayerischen Hausbau als Eigentümer und Investor geforderte hohe Kaufpreis erwies sich jedoch als nicht mit den finanziellen Rahmenbedingungen eines geförderten Wohnprojekts vereinbar und konnte von keiner Baugruppe realisiert werden. Letztendlich sprang die Stadt mit einer eigens dafür gegründeten Gesellschaft ein, kaufte das Baufeld und wird das Gebäude schlüsselfertig zu einem festgelegten Preis übernehmen.

Im Jahr 2023 jährt sich die Evakuierung der Bewohner*innen und Gewerbetreibenden der Esso-Häuser zum zehnten Mal. Seit Jahren befindet sich dort nun eine mit einem Bauzaun umrandete Brache. Das ist verwunderlich, da schon 2015 von Bezirk, PlanBude und BHG im sogenannten Eckpunktepapier vereinbart wurde, was auf dem Areal entstehen soll. In Teilen der Presseöffentlichkeit wird mitunter der Eindruck erweckt, die umfangreiche Beteiligung des Stadtteils sei dafür verantwortlich, dass sich der Prozess so lange hinzieht und noch nicht gebaut wurde. Das trifft nicht zu. Der Partizipationsprozess sowie das formale stadtplanerische Verfahren waren mit Auslage des neuen Bebauungsplans im April 2019 größtenteils abgeschlossen, der intensive Beteiligungsprozess selbst nahm mit sechs Monaten kaum mehr Zeit in Anspruch als die Wettbewerbsverfahren. Zu Verzögerungen kam es, weil das benachbarte Operettenhaus Widerspruch gegen den Bebauungsplan einlegte. Daraufhin musste er teilweise überarbeitet und erneut ausgelegt werden. Eine weitere Verzögerung ist der Tatsache geschuldet, dass die Stadt Hamburg sich entschloss, »Baufeld 5« zu kaufen, da anders die politisch vereinbarten Ziele für ein gefördertes Wohnprojekt nicht realisiert werden konnten. Die Verhandlungen und die Umsetzung des komplizierten Kaufvertrags nahmen entsprechend viel Zeit in Anspruch. Ebenso gab es aufseiten der Bauherrin aufwendige Planungsbedarfe wie eine dreigeschossige Tiefgarage mit Lkw-Anlieferung im Untergeschoss, die Zeit und Kosten in Anspruch nahmen.

Besonderheiten und Qualitäten des Stadtteilengagements

Mit der Initiative »Esso Häuser« haben Mieter*innen und Aktivist*innen eine gemeinsame Stimme entwickelt. Die heterogene Zusammensetzung aus Gewerbetreibenden, alteingesessenen und kürzlich hinzugezogenen Mieter*innen sowie solidarischen Nachbar*innen erwies sich über Jahre als sehr fruchtbar. Viele Mieter*innen engagierten sich hier zum ersten Mal politisch. Hörte man zu Beginn der Auseinandersetzung noch oft Sätze wie: »Wir können ja doch nichts ändern, die da oben machen ja eh, was sie wollen«, sprachen im weiteren Verlauf dann genau diese Menschen auf Demonstrationen und

nahmen an erstrittenen Runden Tischen Platz – gemeinsam mit dem Bezirksamtsleiter, (Kommunal-)Politiker*innen und Vertreter*innen des Investors – und mussten nun gehört und ernst genommen werden. Diese Aktivierung und Ermächtigung wurde unter anderem durch die Gemeinwesenarbeit und das methodische Organizing der GWA St. Pauli ermöglicht (Stövesand 2019, 2021). Systematische Haustürgespräche, Mapping, Auffinden von Schlüsselpersonen, Beratungen in diversen Kneipen des Esso-Areals, Zusammenbringen von Menschen und Aufbau kollektiver Handlungsfähigkeit zur Veränderung von belastenden Lebensbedingungen – dies sind nur einige Schlagwörter des Prozesses (ausführlicher dazu Jörg/Röthig 2014).

In der Initiative wurden gemeinsam Aktionen geplant, es wurden Pressekonferenzen vorbereitet und durchgeführt und Wissen darüber angeeignet, wie die politischen Strukturen funktionieren, etwa wann welche Entscheidung getroffen wird, oder wie man einen Bebauungsplan liest. Auch kollektive Bildungsreisen wurden organisiert. Beim Architektursommer 2012 in Hamburg spielten die Esso-Häuser eine sichtbare Rolle – Mitglieder der Initiative waren an mehreren Veranstaltungen beteiligt. Durch milieuübergreifende Kooperationen und Bündnisse mit einer Vielzahl von kreativen und künstlerischen Aktionsformen (u.a. Megafonchor) wurde der politische Druck immer weiter erhöht. So entwickelte sich die Initiative im Laufe der Auseinandersetzung zu einem Akteur, der von Politik, Verwaltung und Investor nicht mehr ignoriert werden konnte.

Die Dauer des Beteiligungsprozesses und vor allem seine Intensität und Zugänglichkeit, die vielen Möglichkeiten des Sich-Einbringens, waren im Vergleich zu anderen informellen Verfahren besonders. Die Container der PlanBude waren an sechs Tagen pro Woche geöffnet und blieben für die Dauer des gesamten Prozesses am Ort – auch nach den sechs Monaten der »Wunschproduktion«. Der Ort wurde besetzt und die Container symbolisierten die Gegenwärtigkeit des Stadtteilinteresses für die Neubauplanungen. Selbst als die Container im Sommer 2020 abgebaut werden mussten, blieb die PlanBude als »PlanBüdchen« vor Ort am Spielbudenplatz.

Zunächst hatte der damalige Bezirksamtsleiter Andy Grote hinsichtlich der Beteiligung der Initiative »Esso Häuser« am Planungsprozess vorgeschlagen, ihr eine Expertenperson zur Seite zu stellen, um die Interessen der Initiative in die Auslobung des städtebaulichen Wettbewerbs einzubringen. Die Planungs-AG, aus der die PlanBude dann hervorging, lehnte das ab, denn mit der Auslobung eines Wettbewerbs werden relevante Stellschrauben festgelegt und das Projekt bereits auf die Schienen gesetzt. Deshalb das Fazit: Wenn die Beteiligung wirklich ernst gemeint ist, so muss es *vor* Auslobung des Wettbewerbs einen substanziellen Partizipationsprozess geben und erst daraus kann die Auslobung generiert werden. Dieses Vorgehen konnte mit dem PlanBuden-Prozess durchgesetzt werden. Das lokale Alltagswissen sowie die Wünsche und Anforderungen des Stadtteils flossen in die baulich-räumlichen qualifizierenden Planungswettbewerbe ein. Gleichzeitig verblieb die Entscheidungshoheit, einen neuen Bebauungsplan aufzustellen und zu beschließen, der eine rechtlich bindende Wirkung entfaltet, bei der Politik.

Eine Besonderheit im Vergleich zu üblichen Verfahren war auch die Transparenz des Planungsverfahrens. Wettbewerbe verlaufen in der Regel zur Wahrung der Gleichbehandlung der Teilnehmenden anonym und ohne öffentliche Interaktionen. In den beiden Wettbewerbsverfahren zum Neubau der Esso-Häuser fand jeweils eine »gläserne

Werkstatt« statt, in der die Beteiligten den Stand ihrer Vorschläge öffentlich vorstellten und diskutierten. Fünf Stunden lang konnten sich Besucher*innen die Ideen jeweils erläutern lassen, gemeinsam mit den Architekt*innen Modelle bauen und konkretes Feedback geben. Weiterhin gehörte zur Handlungsmacht der Stadtteilaktiven die stimmberechtigte Teilnahme an der Jury. Zudem konnte die PlanBude in kontinuierlichen Verhandlungen Vorschläge für die am Wettbewerb teilnehmenden Büros und Jurymitglieder durchsetzen, die eine kooperative Planung und Berücksichtigung der Stadtteilbelange gewährleisten sollten.

Neben der Beauftragung der PlanBude wurde mit dem Projektrat ein weiteres Format zur Begleitung des Prozesses eingeführt – als Ort für die politische Auseinandersetzung zwischen den unterschiedlichen Positionen und zur Absicherung der vereinbarten Ziele und Inhalte. Der Projektrat, der bis heute existiert, ermöglicht eine direkte Kommunikation trotz sehr unterschiedlicher Positionen. Hier sitzen Vertreter*innen des Bezirks, der Kommunalpolitik, des Investors, der PlanBude und des Stadtteils zusammen. Es wurde erreicht, dass es neben der GWA St. Pauli und dem Mieterverein »Mieter helfen Mietern« weitere drei Plätze für Aktive aus dem Stadtteil und ehemalige Bewohner*innen gibt. Dies sichert eine gute Interessenvertretung des Stadtteils ab. Zwar hat der Projektrat keine formale Beschlussmacht, aber er gibt einen Rahmen für einen kontinuierlichen Arbeits- und Diskussionszusammenhang vor. Ergebnisse werden protokolliert und offiziell festgehalten. So können die in diesem heterogen zusammengesetzten Gremium erreichten Einigungen faktisch kaum mehr übergangen werden.

Fazit und Ausblick: Für eine demokratische Planung

Während wir diesen Artikel schreiben, ist das Esso-Areal weiterhin eine Brache. Ob die Bayerische Hausbau das Grundstück nicht doch noch weiterverkauft beziehungsweise wie die Vereinbarungen letztlich real umgesetzt werden, muss sich also noch zeigen. Insofern ist es zum jetzigen Zeitpunkt sicherlich nicht möglich, ein abschließendes Resümee zu ziehen. Allerdings hat die Auseinandersetzung um die Esso-Häuser und die Neubebauung des Areals zentrale Fragen und Möglichkeiten einer partizipativen und demokratischen Stadtentwicklung deutlich gemacht. Zehn Jahre nach der Evakuierung der Esso-Häuser im Dezember 2013 ist einiges, was damals hart erkämpft wurde, heute in der Hamburger Wohnungspolitik Standard. Andere Ideen und demokratische Errungenschaften des Beteiligungsprozesses gelten jedoch offiziell als einmalig – und es wird eben nicht an ihnen weitergearbeitet.

Der Konflikt um die Esso-Häuser ist eigentlich geprägt von asymmetrischen Machtverhältnissen zwischen einer professionellen Verwaltung, einem milliardenschweren Investor und der Stadtteilbevölkerung. Er zeigt aber auf beeindruckende Weise, wie es möglich ist, diese verschiedenen Interessen auf Augenhöhe zu verhandeln und ein Ergebnis zu erreichen, mit dem alle Beteiligten zufrieden sind. Deutlich geworden ist aber auch, dass hierfür viele Voraussetzungen notwendig sind. Zum einen mussten Politik und Verwaltung den Mut aufbringen, in bestimmten Phasen Entscheidungsmacht abzugeben und sich auf einen ergebnisoffenen Beteiligungsprozess einzulassen. Der Investor musste sein Profitinteresse zurückstellen und sich ebenfalls auf den Be-

teiligungsprozess einlassen. Und die Interessen der Stadtteilaktiven konnten deshalb so stark in den Prozess eingebracht werden, weil zum einen die »Wunschproduktion« eine breite Beteiligung konzeptionell umgesetzt hat, aber vor allem: *weil massiver politischer Druck aufgebaut und von verschiedenen Akteur*innen im Stadtteil über längere Zeit auch aufrechterhalten wurde.*

Konkrete Aushandlungen und Ergebnisse spiegeln immer die bestehenden Machtverhältnisse wider und müssen zukünftig immer wieder neu ausgehandelt werden. Das Beispiel der Esso-Häuser wirft deshalb die Frage auf, wie auch nachhaltig gesichert werden kann, dass die Interessen von wenig artikulationsstarken (und möglichst vielen) Bevölkerungsgruppen gleichberechtigt in solche Prozesse einbezogen und verbindlich umgesetzt werden können. Deutlich wird an der Auseinandersetzung um die Esso-Häuser jedoch auch, dass es, je länger der Aushandlungsprozess dauert, immer schwieriger wird, das öffentliche Interesse und den notwendigen Druck von der Straße aufrechtzuerhalten. Langjährige Protagonist*innen wie beispielsweise der Bezirksamtsleiter, der Baudezernent sowie die Geschäftsführung und Projektleiter*innen des Investors verließen aus verschiedenen Gründen das Projekt, wodurch zentrale Positionen wechselten. Nachfolger*innen, die das Erfahrungswissen um die errungenen Besonderheiten nicht teilen, können nicht an das bereits gemeinsam erlangte Verständnis anschließen. Die Folge ist eine *Business-as-usual*-Mentalität, die den erreichten Ergebnissen nicht gerecht wird.

Wenn Politik eine sozial ausgewogene und partizipative Stadtentwicklung anstrebt, dann braucht es ein wirkliches Commitment und entsprechende Ressourcen. Demgegenüber stehen Aussagen von alten und neuen Bezirksamtsleitern und Baudezernenten, die zwar den Beteiligungsprozess über die Maßen loben, aber gleichzeitig konstatieren, dass er eine absolute Ausnahme bilde, den sich alle Beteiligten nur ein Mal und nur an dieser Stelle haben leisten können. Unserer Überzeugung nach sollte der PlanBuden-Beteilungsprozess jedoch nicht die Ausnahme, sondern der Standard sein. Und um diesen Standard zu setzen, braucht es verbindliche Ressourcen für unabhängige, emanzipatorische, demokratisierende und ermächtigende Strukturen. Sowohl die PlanBude als auch die GWA St. Pauli sind dafür gute Beispiele.

Literatur

Arndt, Ute/Duffé, Thomas/Gerstacker, Bernd (1995): St. Pauli. Gesichter und Ansichten vom Kiez. Hamburg: Historika Photoverlag.

Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. JAPA – Journal of the American Institute of Planners 35/4, 216–224.

Bezirksamt Hamburg-Mitte (2014), Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt, Fachamt Bauprüfung: Abbruch aller Gebäude auf dem Grundstück Kastanienallee 14, Spielbudenplatz 5, 5a, 5b, 5c, 7, 9, 11, 13, Taubenstraße 22, einschließlich der gesamten Tiefgarage. Transparenzportal Hamburg. http://transparenz.hamburg.de/ (letzter Zugriff am 20.4.2018).

Bezirksamt Hamburg-Mitte (2016), Bezirksversammlung, Stadtplanungsausschuss: Bebauungsplan-Entwurf St. Pauli 45 (Spielbudenplatz 5–13). Zustimmung zur Einlei-

tung des Bebauungsplanverfahrens. Drucksache 21–1909 vom 17.2.2016. https://sitzungsdienst-hamburg-mitte.hamburg.de/bi/vo021.asp?VOLFDNR=1007257 (letzter Zugriff am 16.5.2023).

buy buy st. pauli – über die kämpfe um die esso-häuser (2014). Dokumentarfilm von Irene Bude, Olaf Sobczak und Steffen Jörg. https://www.buybuy-stpauli.de/ (letzter Zugriff am 18.5.2023).

Empire St. Pauli – von Perlenketten und Platzverweisen (2009). Dokumentarfilm von Irene Bude und Olaf Sobczak, Produktion: Steffen Jörg, GWA St. Pauli. www.empire-stpauli.de (letzter Zugriff am 17.5.2023).

GWA St. Pauli (o.J.): Geht doch! Manifest für den Erhalt der Esso-Häuser. https://www.buybuy-stpauli.de/wp/wp-content/uploads/2021/04/manifest_layout_mit.pdf (letzter Zugriff am 17.5.2023).

Hamburg Marketing GmbH (2018): Das ist Hamburg. https://marketing.hamburg.de/das-ist-hamburg.html (letzter Zugriff am 23.2.2023).

Herrmann, Michael/Lenger, Hans-Joachim/Reemtsma, Jan Philipp/Roth, Karl Heinz (1987): »Hafenstraße«. Chronik und Analysen eines Konflikts. Hamburg: Verlag am Galgenberg.

Initiative Esso Häuser (2010): Wichtige Mitteilung an alle BewohnerInnen von St. Pauli. www.initiative-esso-haeuser.de/ (letzter Zugriff am 23.3.2023).

Jörg, Steffen/Röthig, Christina (2014): Beteiligung, Auseinandersetzung, Gentrifizierung – und die Rolle der GWA in der Praxis? eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 13/2014, 4.7.2014.

Jörg, Steffen/Schuster, Nina (2014): Von der Melkmaschine St. Pauli zu Utopia? St. Pauli selber machen! sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 2/1, 151–166.

MieteAktuell (o.J.): Bundesweite Mietspiegel, Immobilienpreise und Bodenrichtwerte. https://www.miete-aktuell.de/mietspiegel/Hamburg/Hamburg/St.-Pauli/ (letzter Zugriff am 13.03.2023).

PlanBude (o.J.): Wir nennen es PlanBude – Konzept. http://planbude.de/planbude-konzept/ (letzter Zugriff am 23.2.2023).

PlanBude (2016): Esso-Häuser Reeperbahn St. Pauli. Timeline Esso-Häuser Reeperbahn. Arch+ 222, 78–81.

PlanBude/Petruschat, Jörg (2016): Wunschproduktion in und gegen die Realität. In: Jeso Fezer/Studio Experimentelles Design (Hg.), Öffentliche Gestaltungsberatung – Public Design Support 2011–2016, Berlin: Sternberg Press.

Schäfer, Christoph/Tribble, Renée/Wedler, Patricia/Zander, Lisa-Marie/Czenki, Margit/Röthig, Christina (2015): Wir nennen es PlanBude. dérive – Zeitschrift für Stadtforschung 61, Okt–Dez 2015, 37–40.

Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold: Verlag Dorothea Rohn.

St. Pauli selber machen (2014): Ballsaal-Resolution, 8.2.2014. www.st-pauli-selber-machen.de/?page_id=434 (letzter Zugriff am 23.3.2023).

Statista (2022): Entwicklung der Angebotsmieten für Wohnungen in Hamburg von 2012 bis zum 1. Quartal 2023. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/971531/umfrage/mietpreise-auf-dem-wohnungsmarkt-in-hamburg/ (letzter Zugriff am 18.5.2023).

Statistikamt Nord (2004): Hamburger Stadtteil-Profile 2004 und Umland-Profile. Hamburg.regional Bd. 20. Hamburg/Kiel. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/NORD.regional/Stadtteil_Profile2004.pdf (letzter Zugriff am 21.4.2018).

Statistikamt Nord (2022): Hamburger Stadtteil-Profile. Berichtsjahr 2021. Hamburg. https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/NORD.regional/Stadtteil-Profile_HH-BJ-2021.pdf (letzter Zugriff am 15.1.2023).

Stövesand, Sabine (2005): Aneignung städtischer Räume: Park Fiction – ein persönlicher Bericht. Praxisnetzwerk für Soziale Stadtentwicklung, 17.1.2005. https://www.stadtteilarbeit.de/brachen-freiflaechen/aneignung-staedtischer-raeume-park-fiction-ein-persoenlicher-bericht (letzter Zugriff am 18.5.2023).

Stövesand, Sabine (2019): Gemeinwesenarbeit. socialnet Lexikon, 28.1.2019. https://www.socialnet.de/lexikon/Gemeinwesenarbeit (letzter Zugriff am 18.5.2023).

Stövesand, Sabine (2021): Community Organizing. In: Jochen Becker/Anna Schäffler/Simon Sheikh/nGbK Berlin (Hg.), Glossar Urbane Praxis. Auf dem Weg zu einem Manifest. Berlin: nGbK, 24–25.

Tribble, Renée/Wedler, Patricia (2019): Der PlanBuden-Prozess: Das Interesse des Stadtteils als Grundlage von Planung. In: Matthias Drilling/Oliver Niermann/Olaf Schnur (Hg.), Quartier und Demokratie. Theorie und Praxis lokaler Partizipation zwischen Fremdbestimmung und Grassroots, Reihe Quartiersforschung. Wiesbaden: Springer VS, 203–214.

Weyde, Britt (2014): Esso-Häuser haben im Zeitraffer gezeigt, wie Verdrängung geht. Interview mit Steffen Jörg. ila – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika 372, 38–40. https://gwa-stpauli.de/fileadmin/user_upload/stadtteilkultur/doc/2014_02_ESSO_H%C3%A4user_im_Zeitraffer_ila372HH.pdf (letzter Zugriff am 1.3.2023).

Wieczorek, Wanda (2005): Park Fiction. Analyse eines selbstorganisierten Planungsprozesses zwischen Kunst, Gemeinwesenarbeit und Urbanismuskritik in Hamburg-St. Pauli. Lüneburg: Leuphana Universität, unveröffentlichte Magisterarbeit.

Abkürzungsverzeichnis

AfB	Agentur für Baugemeinschaften
BA	Bundesagentur für Arbeit
BauGB	Baugesetzbuch
BAKWoB	Bundesarbeitskreis Wohnungsmarktbeobachtung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BFHH	Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg
BFW	Bundesverband Freier Wohnungsunternehmen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGFG	Baugenossenschaft freier Gewerkschafter eG
BHG	Bayerische Hausbau GmbH & Co. KG
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BSW	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen Hamburg
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVM	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DV	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.
EnEV	Energieeinsparverordnung
ErbbauRG	Erbbaurechtsgesetz
EPBD	*Energy Performance of Buildings Directive*
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
Forum KomWoB	Forum kommunale Wohnungsmarktbeobachtung
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
GenG	Genossenschaftsgesetz
GfG	Gutachterausschuss für Grundstückswerte
HA	Hamburger Abendblatt

HmbWoFG	Hamburgisches Wohnungsförderungsgesetz
IFB	Hamburgische Investitions- und Förderbank
IVD	Immobilienverband Deutschland
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
KfB	Kommission für Bodenordnung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LGV	Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (Hamburg)
MietenWoG Bln	Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin
MIV	Motorisierter Individualverkehr
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SozErhVO	Soziale Erhaltungsverordnung
Sozialbehörde	Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration
Statista	Statista Research Department
Statistikamt Nord	Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein
vhw	Vereinigte Hamburger Wohnungsbaugenossenschaft
VNW	Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e. V.
WBG	Wohnungsbaugenossenschaft
WBG HH	Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften e. V.
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
WoBauG	Wohnungsbaugesetz
WoFG	Wohnraumförderungsgesetz
ZIA	Zentraler Immobilien Ausschuss

Beteiligte Autor*innen

Mara Bahls, Absolventin BSc Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg

Marieke Behne, Promovierende, Fachbereich Architektur, HafenCity Universität Hamburg

Prof. i. R. Dr. Ingrid Breckner, Stadt- und Regionalsoziologie, HafenCity Universität Hamburg

Dr. Julie Chamberlain, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Urban and Inner-City Studies, University of Winnipeg

Paulina Domke, Absolventin BSc Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg

Prof. Dr. Monika Grubbauer, Geschichte und Theorie der Stadt, HafenCity Universität Hamburg

Prof. Dr. Christoph Haferburg, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Geographie, Universität Hamburg

Arthur Haus, Absolvent BSc Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg

Mattis Helmrich, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sozialökonomie, Universität Hamburg

Jule Jeske, Absolventin BSc Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg

Steffen Jörg, Dipl. Volksw., Mitarbeiter bei GWA St. Pauli e. V.

Prof. Bernd Kniess, Urban Design, HafenCity Universität Hamburg

Eva Kuschinski, Promovierende, Fachbereich Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg

Prof. Dr. Katharina Manderscheid, Soziologie, Universität Hamburg

Nina Manz, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Architektur, Universität Kassel

Prof. Dr. Marcus Menzl, Soziologie, Technische Hochschule Lübeck

Dr. Joscha Metzger, Geograph, Mitarbeiter bei Stattbau Hamburg

Charlotte Niewerth, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg

Prof. i. R. Dr. Jürgen Oßenbrügge, Wirtschaftsgeographie, Universität Hamburg

Dr. Thomas Pohl, Akademischer Rat, Geographie, Universität Hamburg

Lennart Prill, Absolvent BSc Geographie, Universität Hamburg

Dr. Anna Richter, ehemalige wissenschaftliche Mitarbeiterin, Urban Design, HafenCity Universität Hamburg

Dr. Moritz Rinn, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik, Universität Duisburg-Essen

Dr. Katharina Schmidt, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Geographie, Universität Hamburg

Prof. i. R. Dr. Dirk Schubert, Wohnungswesen, HafenCity Universität Hamburg

Prof. Dr. Sabine Stövesand, Soziale Arbeit, HAW Hamburg

Prof. Dr. Renée Tribble, StädteBauProzesse, TU Dortmund

Dr. Anne Vogelpohl, Geographin, Fachamt Sozialraummanagement, Bezirksamt Hamburg-Altona

Linus Weilbacher, Absolvent BSc Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg

Sophia Wichmann, Absolventin BSc Geographie, Universität Hamburg

Christian Zimmer, Absolvent MSc Stadtplanung, HafenCity Universität Hamburg